



Gustaf Kastberg och Rolf Solli

***KFi - Kommunforskning
i Västsverige***

**Varför blir det inte som vi
beslutar?**

– En longitudinell studie av
ekonomistyrningens funktionalitet
i Alingsås kommun

KFi U-rapport 60







Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| 1. Stabil och turbulent | 5 |
| 2. Modell för studien | 6 |
| 3. Synen på effektivitet | 7 |
| Om organisatoriskt ideal | 7 |
| 4. Styrmodellen i princip | 12 |
| Vad som står i läroboken | 12 |
| Alingsås-Litteraturen, 1-1 | 21 |
| 5. Styrningens synliga institutioner | 23 |
| Ekonomi är tongivande | 23 |
| Orsaker till den dåliga ekonomin | 25 |
| Kommunens ekonomistyrning | 26 |
| Effektivitet, produktivitet och ekonomistyrning | 28 |
| Information | 30 |
| 6. Styrningens frånvarande institutioner | 31 |
| Begränsad användning av balansräkning | 31 |
| Nyckeltal | 32 |
| 7. Hur blev det då? | 33 |
| 8. Betyg och vägar att överväga | 35 |







1. Stabil och turbulent

För drygt tio år sedan, år 1991, genomfördes en studie av ekonomistyrningen i Alingsås kommun. Inledningen av rapporten gick i stora drag ut på att Alingsås var en kommun där man kunde ana att privatdetektiv Kalle Blomkvist sprang omkring, det vill säga en fridsam och stillsam plats på jorden. Å ena sidan är det fortfarande ett intryck som gäller 2002. Å andra sidan är kommunen inte sig riktigt lik. Om Kalle försökte springa över torget i mars år 2002 var risken stor att han snubblade på en lös sten eller fastnade i avspärningen kring byggarbetsplatsen.

Samtidigt som det finns ett lugn finns det en påtaglig turbulens i kommunen. Även om kommunens verksamhet i många stycken omfattar samma områden som för tio år sedan har antalet anställda ökat med ca 25 procent. Det har skett förhållandevis stora organisatoriska förändringar i flera av förvaltningarna. I förhållande till situationen för tio år sedan har de flesta ledande tjänstemän bytts ut, och definitivt är det så när det gäller ledande politiker. Detta är inget unikt i kommunsverige, men det är värt att notera när man som vi åtagit oss uppgiften att reflektera den nu gällande ekonomistyrningen i kommunen.

Styrning i allmänhet fungerar i ett sammanhang och det gäller i synnerhet ekonomistyrning. Man kan anta att det i ekonomistyrningen går att läsa av mycket av det som ofta kallas kultur. Mot denna bakgrund handlar rapporten mer än om det som kallas ekonomistyrning, den handlar också om effektivitet och förändring.



2. Modell för studien

Syftet med den här studien är alltså att reflektera ekonomistyrningen i Alingsås kommun. Med att reflektera menar vi att utifrån ett antal perspektiv studera och diskutera ekonomistyrningens funktion och funktionalitet. Mot bakgrund av att Alingsås kommun moderniserade sina ekonomistyrningsprinciper så tidigt som 1991, med en del korrigeringar 1994, finns det all anledning att göra en sådan studie.

Reflektandet sker genom att vi jämför ekonomistyrning så som den framställs i litteraturen, kommunens fastställda ekonomistyrningsprinciper och ekonomistyrningen i praktiken. Med det sista menar vi alltså hur vi uppfattar att det går till till vardags i Alingsås kommun. Ekonomistyrningen i litteraturen är intressant eftersom det är utgångspunkten för förändringen som började 1991. Kommunens fastställda ekonomistyrningsprinciper kan betraktas som syftet, det vill säga hur det är tänkt att fungera. Hur ekonomistyrningen fungerar i praktiken är självfallet det svåraste att ta fram. Vi har valt att göra det utifrån en modell där vi å ena sidan mäter det utifrån ekonomiska utfallsmått och dels via intervjuundersökning. Liksom 1991 har vi nu genomfört 20 intervjuer med personer i ledande ställning. Det är såväl ledande politiker som tjänstemän som har intervjuats båda gångerna.

Där det passar jämför vi med situationen för tio år sedan. Nyckelord som effektivitet, osäkerhet och förändring får också en naturlig plats i vårt resonemang.

3. Synen på effektivitet

Det resonemang som skall ge oss underlag för att diskutera effektivitet och styrning användes redan i undersökningen av Alingsås 1991. Modellen bygger på att effektivitet kan diskuteras utifrån fyra olika typer av organisatoriska idealmodeller som kännetecknas av vardera tre olika nyckelbegrepp.

Om organisatoriskt ideal

- ? Det **byråkratiska idealet** innefattar en organisation kännetecknad av *god samordning* via en central ledning, regler och i kraft varande beslut. *Goda rutiner* garanterar enhetlighet och likabehandling. Ordning främjas genom att organisationen är *stabil* och förutsägbar.
- ? **Planeringsidealet** innefattar en effektiv organisation genom god förmåga att *formulera klara mål*, har en *klar ansvarsfördelning* och en självklar *produktionsorientering* så att planer genomförs.
- ? Det **professionella idealet** litar till medarbetarnas professionella kompetens att lösa varierande uppgifter. Här innebär en effektiv organisation att medarbetarna har *god kompetens*, att det förekommer ett *gott samarbete* mellan respekterade kollegor och att organisationen är *utvecklingsorienterad*.

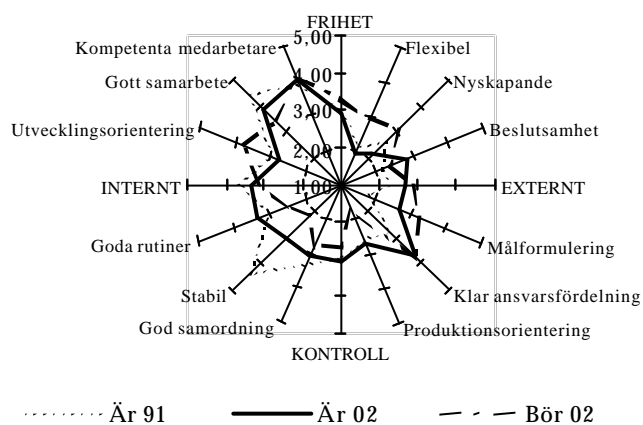
- ? **Entreprenörsidealet**, slutligen, är mera handlingsorienterat. Den effektiva organisationen kännetecknas av *beslutsamhet* så att man snabbt kommer från problem via beslut till handling. Organisationen har en *nyskapande orientering* (hittar fiffiga lösningar) och visar *flexibilitet* i relation till varierande förutsättningar.

Ingen organisation kan vara bra på allt. En rimlig hypotes är att det gäller att hitta en balanspunkt där yttre och inre förväntningar maximeras.

Frågebatteriet bygger på att de tidigare redovisade tolv egenskaperna skall rangordnas på en skala från 1 till 5. 1 betyder att det är en egenskap som passar ganska lite på Alingsås kommun och 5 att det är en bra beskrivning.

Vi kan för Alingsås del jämföra hur de intervjuade uppfattar att det är i Alingsås med hur de menar att det borde vara men också med hur de vi intervjuade 1991 beskrev kommunen då. Tyvärr frågade vi inte hur det borde vara 1991.

Resultatet av den kvantitativa mätningen framgår av figur 1.



**Figur 1. Effektivitet i Alingsås 1991 och 2002.
(Mätningen avser 20 personer i ledande ställning både 1991 och 2002)**

Samma mätning redovisas i tabell 1 och det är medelvärdet för alla svar som används.

**Tabell 1. Effektivitet i Alingsås 1991 och 2002.
(Mätningen avser 20 personer i ledande
ställning både 1991 och 2002)**

| | År 1991 | År 2002 | Bör 2002 |
|------------------------|---------|---------|----------|
| Flexibel | 2,1 | 1,9 | 2,9 |
| Nyskapande | 2,6 | 2,2 | 3,2 |
| Beslutsamhet | 2,2 | 2,9 | 2,4 |
| Målformulering | 1,8 | 2,6 | 3,2 |
| Klar ansvarsfördelning | 2,8 | 3,7 | 3,8 |
| Produktionsorientering | 2,6 | 2,7 | 1,7 |
| God samordning | 3,4 | 3,1 | 2,8 |
| Stabil | 4,4 | 3,0 | 2,2 |
| Goda rutiner | 3,1 | 3,4 | 2,5 |
| Utvecklingsorientering | 3,0 | 2,7 | 3,7 |
| Gott samarbete | 4,4 | 3,8 | 3,4 |
| Kompetenta medarbetare | 3,9 | 4,0 | 4,2 |

I grova drag visar figur och tabell 1 en kommun där den allmänna uppfattningen är att den kommunala organisationen lutar åt det interna hållet, de professionella och byråkratiska idealen dominerar. Kompetenta medarbetare får det högsta värdet, men Gott samarbete och Klar ansvarsfördelning ligger inte långt efter i beskrivningen av hur det är. Generellt finns det en förhållandevis stor samstämmighet i hur det är och hur det bör vara. Vi kan hänvisa till ett index som vi kallar anpassningsgrad där 0 betyder total skillnad mellan är och bör och 1 att de helt stämmer. För Alingsås del är detta index 0,72. Ett ganska vanligt värde ligger mellan 0,5 och 0,6. Skillnader mellan är och bör finns. Sammantaget kan man säga att det finns en önskan om mer entreprenöriskt beteende

och mindre byråkratiskt.

I förhållande till 1991 är det framförallt Stabiliteten och Gott samarbete som minskat, medan det är variablerna som hör till Planeringsidealet som har ökat. Men skillnaden mellan hur det är 1991 och samma beskrivning 2002 är mindre än skillnaden mellan år och bör avseende 2002. Beskrivningarna av kommunen i detta avseende är alltså mer lik hur det var för drygt 10 år sedan än den önskan som finns nu. Annorlunda uttryckt; det är mer som det var än hur det borde vara.

4. Styrmodellen i princip

Vad som står i läroboken¹

Med ekonomistyrning avses två saker. Det ena är att ekonomin ska styras. En styrning ska ske med ekonomiska mått och krav. Enheter inom organisationen får till uppgift att klara de formulerade kraven, det vill säga central styrning. Den andra innebörden av ekonomistyrning är att de enheter som styrs och som ska klara de formulerade kraven ska ges möjligheter att styra sin ekonomi, det vill säga lokal frihet.

Ekonomistyrning är alltså att styra med ekonomi och att styra ekonomin. Den första innebörden av ekonomistyrning leder fram till ett utvecklingsarbete som handlar om att finna ändamålsenliga metoder för ekonomistyrning som innebär en fokusering på ekonomi. Ett traditionellt utvecklingsarbete genomförs och för olika organisatoriska enheter och nivåer fastställs vilket ekonomiskt ansvar som gäller och hur styrningen ska utövas.

Den andra innebörden av ekonomistyrning ger ett utvecklingsarbete som är mer handlingsorienterat. Utgångspunkten är de förutsättningar som gäller lokalt i organisationen. För att en viss styrmodell ska bli framgångsrik måste de ansvariga självfallet ha en djup kunskap om modellens innebörd. Man måste ha tillgång till information om enhetens utveckling och ställning som gör att man snabbt och lätt kan bedöma läget och vidta åtgärder. Tillgången till information innebär att den ansvarige ska få rapporter som är anpassade till dennes behov och efterfrågan. Ett väl fungerande ekonomisystem

som inte begränsar möjligheterna till uttag av olika typer av ekonomiska rapporter krävs.

Ett sätt att beskriva innebörden av ekonomistyrning är att redogöra för de moment och ställningstaganden som ingår när formerna för ekonomistyrning utvecklas. Ett av dessa moment är att avgränsa redovisningsenheten och därmed bestämma ansvarets omfattning för de olika redovisningsenheterna. När detta skett kan de ekonomiska modellerna som skall tillämpas utvecklas. Fortsättningsvis redovisas några exempel på så kallade ansvarsenheter.

Kostnadsenheter

Styrningen av en kostnadsenhet sker genom att den ansvarige får till uppgift att hålla verksamheten inom en given kostnadsram. Det finns två skilda typer av kostnadsenheter. Den ena är *standardkostnadsenheten* där utfallet på kostnadssidan relateras till produktionens omfattning. Kostnaderna kan således kopplas till ett kvantitativt mått på de prestationer som utförs. Här finns alltså en möjlighet att styra genom krav på vissa enhetskostnader. Den andra typen av kostnadsenhet kallas *bedömningskostnadsenhet*. Här relateras kostnaderna till en allmän bedömning av hur enheten lyckats. Det är inte relevant att koppla kostnaderna till prestationerna som följd av att de mätbara prestationerna inte är något uttryck för enhetens resultat.

Resultatenheter

När en enhet definieras som resultatenheten omfattar ansvaret saldot mellan enhetens intäkter och kostnader. Utvidgningen jämfört med kostnadsenheten är att även

intäkterna finns med. Denna förändring har självfallet en mycket stor principiell betydelse. För resultatenheten gäller att den ansvarige har befogenheter att kompensera en kostnadsökning med en ökning av intäkterna. Vidare gäller om intäkterna minskar att den ansvarige skall se till att möta denna förändring med en minskning av kostnaderna. I resultatenheten finns alltså en utbytbarhet mellan intäkter och kostnader men också rättigheter och skyldigheter att göra omfördelningar. Den fullständiga utbytbarheten är central för resultatenhetsansvaret. Det skapar möjligheter att agera och utrymme för förändringar. Samtidigt utgör utbytbarheten ett problem vid förverkligandet av resultatenheten, det är trots allt något som skall göras. Bedömningen av resultatenhetens förmodade agerande hänger samman med vilket förtroende man har från centralt håll för enheten. Principen om utbytbarhet innebär således att en konkret prövning av decentraliseringstanken sker.

Ekonomimodellen för en resultatenhet är utformad som en resultaträkning. I redovisningen uppkommer ett resultat – positivt eller negativt. En fråga som mycket naturligt infinner sig är hur detta resultat ska hanteras. Ska en återföring ske till ledningen eller får enheten behålla resultatet och fritt använda de skapade medlen under kommande verksamhetsår? En rad olika sätt att lösa denna problematik finns och praxis varierar. Utan att fördjupa resonemangen på den här punkten är det ändå viktigt att peka på vikten av att noga resonera igenom vilken princip som ska gälla och därigenom förhindra otydligheter och svårigheter i ett senare skede vid tillämpningen av resultatenheter. Ett resonemang kring resultatets fördelning och hantering är ett exempel på ekonomistyrningens konkretiserande effekt.

Resonemangen kring resultatets fördelning rör en av

de centrala frågorna vid decentralisering av det ekonomiska ansvaret, nämligen hur enhetens möjligheter att påverka intäkter och kostnader ska bedömas. Ett betraktelsesätt är att enheten inte kan ställas till ansvar för det ekonomiska resultatet om detta förorsakats av omständigheter över vilka enheten inte har kunnat råda. Påverkbarhetsprincipen för ekonomiskt ansvar gäller i nyss nämnda fall. Kan enheten påvisa att det är yttre faktorer som föranlett den ekonomiska problematiken slipper man ansvar och får fullständig kompensation. Detta sätt att resonera förefaller vara logiskt, men kan samtidigt innebära att engagemanget och intresset för att vidta förändringar och göra ekonomiska analyser minskar. Påverkbarhet är dessutom föränderligt över tiden och beror bland annat på vilken information som är tillgänglig. Den motsatta principen benämns ansvarighetsprincipen. Här gäller att enheten är ansvarig för sitt ekonomiska resultat alldeles oberoende av vilka förklaringarna är till att ett negativt resultat uppstår. I denna styrmodell förutsätts att man inom enheten vidtar alla tänkbara åtgärder för att hantera ekonomiska problem även om "boven i dramat" är yttre omständigheter. Någon kompensation utgår inte. I utformningen av ekonomistyrningsmodellen måste ett ställningstagande göras avseende vilken ansvarsprincip som ska råda. Någon universalösning finns självfallet inte utan god hantering (management) innebär att finna en för den egna organisationen lämplig modell.

För en resultatenhet är i princip alla typer av intäkter lika intressanta. Intäkter från andra enheter inom den egna koncernen är lika viktiga och lika mycket värda som intäkter som kommer från för koncernen helt externa källor. En konsekvens av detta förhållande är att interna köp och försäljningar måste tillåtas och modeller och

metoder för internprissättning måste utvecklas. Internprissättning är således ett måste ur resultatenhetens perspektiv. Det går inte att ta ansvar för ett resultat om andra enheter inom organisationen mer eller mindre fritt kan utnyttja enhetens tjänster och därigenom förbruka enhetens resurser. Internprissättning har den förmodade positiva effekten att de enheter som är köpare får klart för sig att varorna och tjänsterna kostar. Kostnadsmedvetandet inom organisationen antas öka som en följd av internprissättningen.

Samtidigt som internprissättning både är ett måste och något som kan bidra till utveckling och effektivisering följer med införandet av metodiken en del problem som måste hanteras. Ett problem är självfallet vilket pris som ska tillämpas. Flera olika möjligheter finns som leder till olika priser och olika belastning för den köpande enheten. Ett annat problem är att umgänget inom organisationen ifråga kan komma att byråkratiseras. Kollegiala överläggningar blir istället faktureringsbara tjänster och frågan är om en sådan utveckling, som visserligen gör "köparen" kostnadsmedveten, verkligen är önskvärd ur den totala organisationens perspektiv. Benämningen på detta fenomen är suboptimering och denna kan ta sig många olika uttryck. Ett uttryck är en överdriven internfaktureringsmodell. Ett ytterligare problem är att internprissättningsmodellerna över tiden tenderar att bli alltmer komplexa och svårförståeliga och risken är att man når ett läge där användarna inte kan acceptera en modell som inte går att förstå eller är felaktig. Sofistikeringsnivån blir modellens fall. Det är önskvärt att internprissättningen inte överdrivs och att modellen och metodiken hålls enkel. Men dessa förhoppningar är enklare att uttala än att faktiskt klara att leva upp till.

En resultatenhet är beroende av sina intäkter. I vissa

situationer anskaffas dessa intäkter i konkurrens med andra enheter inom organisationen. Den fråga som ett sådant förhållande väcker är vilka medel som är tillåtna ur konkurrenssynpunkt. Agerandet från olika resultatenheter kan komma att strida mot helhetens intresse och därmed följer behovet av interna konkurrensbegränsningar, vilket i så fall är en åtgärd som kan förta mycket av entusiasmen inom konkurrenskraftiga enheter. Återigen handlar det om gott ledarskap att väga av olika intressen mot varandra och få en tillfredsställande lösning till stånd.

Innebörden av resultatenheter kan beskrivas på flera olika sätt. Man kan därvid skilja mellan den *fiktiva resultatenheten* och den *verkliga resultatenheten*.

För den fiktiva resultatenheten gäller att något fullständigt samband mellan intäkter och kostnader inte råder. Den fiktiva resultatenhetens verksamhet finansieras nämligen med en schabloniserad intäkt som tilldelats enheten i samband med budgeteringen. Den schabloniserade intäkten är resultatet av förhandling mellan enheten och närmast överordnad organisatorisk nivå. För en nämnd/förvaltning inom en kommun benämns denna intäkt kommunbidrag eller kommunintäkt och utgör enhetens del av de gemensamma resurserna – skatteintäkter och generella statsbidrag. Enheten har även egna intäkter. Även om dessa intäkter utgör en tämligen begränsad del av de totala intäkterna finns det skäl till att ändå betrakta enheten som resultatenhet och inte som en (netto)kostnadsenhet. Beskrivningen av enheten som en resultatenhet innebär nämligen dels en tydlig redovisning av enhetens kostnader dels en tydlig redovisning av hur dessa har finansierats. Det innebär också en fokusering på resultatet vilket innebär en större tydlighet jämfört med om verksamheten beskrivits i termer av ökade

eller minskade kostnader jämfört med budget.

En tillämpning av en fiktiv resultatenhet innebär att den centrala resursfördelande enhetens åtagande gentemot den lokala enheten blir tydligt. Enheten får ett engångsbidrag för alla givet bidrag och uppdraget är att klara ekonomi och verksamhet inom detta bidrag. En kraftfull styrning med ekonomi är således en utmärkande egenskap för den fiktiva resultatenheten. Denna kraftfulla styrning är inte odelat positiv. I de situationer där den egna intäkten är lägre än den rörliga kostnaden för tillkommande prestationer blir det olönsamt för enheten att göra mera, det vill säga att utföra fler prestationer. Modellen kan alltså vara kontraproduktiv. Ju mindre man gör desto bättre kommer det ekonomiska resultatet att bli. För att kunna göra en totalbedömning av den fiktiva resultatenhets verksamhet fordras därför kompletterande analyser av prestationer och prestationernas kvalitet. Finns inte denna information är det inte möjligt att ta ställning till enhetens framgång, såvida inte det enda viktiga är att enheten klarar att hålla sig inom givna ekonomiska ramar.

Med verklig resultatenhet avses i det här sammanhanget en enhet vars intäkter i sin helhet följer volymutvecklingen. Intäkterna kan komma från externa källor i sin helhet eller vara en vidarefördelning av organisationens gemensamma intäkter. Om det senare är fallet sker dock fördelningen på ett sådant sätt att enheten får ersättningar per prestation och inte som i den fiktiva modellen i form av en schablon. Genom att relatera samtliga intäkter till prestationer får man en styrmodell där fokuseringen inte längre i första hand är på ekonomi utan på prestationer och produktivitet. Modellen uppmanar till ökning av prestationerna och därigenom samtidigt till en förbättring av produktiviteten. Modellen

inrymmer i sig alltså en mätning av produktiviteten och en bedömning av enheten behöver alltså inte innefatta denna aspekt. Däremot krävs fortfarande, under förutsättning att man inte har en fullständig tilltro till att den så kallade marknaden sköter kontrollen, en bedömning av kvaliteten på enhetens varor och tjänster. När monopolliknande förhållanden föreligger eller i situationer där man bedömer att en professionell kontroll inte kan ersättas av kundernas kontroll och värderingar, måste modeller och metoder för kvalitetsbedömning och effektivitetsmätning utvecklas och användas.

Ett dilemma vid tillämpningen av verkliga resultatenheter inom en till vissa delar anslagsfinansierad verksamhet är att de totala anslagen inte ökar som en konsekvens av att resultatenheterna utför mera verksamhet. Inom en organisation kan finnas ett antal mycket framgångsrika enheter som lyckats skapa efterfrågan på sina tjänster och därigenom uppnått en god resultatutveckling. Samtidigt gäller då att den totala organisationen inte klarar enheternas framgång finansiellt. Medlen räcker inte för att betala prestationerna. Benämning på det redovisade fenomenet som också är ett exempel på suboptimering är totalkostnadsproblemet. Det kan uppstå ett problem att klara den totala kostnadsutvecklingen. Hur detta problem ska lösas är en av de mer intrikata frågorna i samband med utvecklingen av styrmodeller. Naturligtvis går det att minska pressen på den totala ekonomin genom att sänka ersättningsnivåerna i takt med att antalet prestationer ökar. Samtidigt gäller att alla ingrepp i modellen innebär en störning och vid en viss punkt är man tillbaka i ett läge där det blir olönsamt för enheten att göra mer. Modellen befrämjar inte längre produktivitet och kanske inte heller kvalitet.

Balansräkningsenheter

Med en *balansräkningsenhet* menas en ansvarsenhet där ansvaret också omfattar balansräkningsposter. Den mest långtgående formen är därmed att den decentraliserade enheten får en fullständig balansräkning. Detta betyder då att enheten har en fullständig tillgångssida och ett ansvar att finansiera dessa tillgångar. Styrningen av den fullständiga balansräkningsenheten kan ske genom krav på viss soliditet eller genom att ställa krav på viss förräntning av enhetens egna kapital. Detta innebär stora frihetsgrader för den decentraliserade enheten att själv fatta beslut om hanteringen av ekonomi.

Den fullständiga balansräkningen innebär att enheten själv ansvarar för placering av likvida medel och finansiering av tillgångarna. Just detta förhållande uppfattas många gånger som en omständighet som gör den fullständiga balansräkningen mindre ändamålsenlig. Placering av medel och extern finansiering är områden där det dels råder betydande stordriftsfördelar, dels krävs specifika kunskaper inom området. En centraliserad finansiell hantering och ett förfarande där balansräkningsenheterna lånar av den egna finansförvaltningen och låter finansförvaltningen placera och förränta de likvida medlen är därför en bättre lösning.

Även om likvida medel, både placering och upplåning, så att säga öronmärks för hantering av central förvaltning kan andra frågetecken vara befogade. Ett naturligt moment vid användning av balansräkningsenheter är att tillgångar och skulder ränteberäknas, på det sättet görs kapitalbindning tydligt. Oavsett vad alla systemleverantörer hävdar blir just betalningsflödeshanteringen och därmed ränteberäkningen ett administrativt ganska krångligt moment. En variant till den full-

ständiga balansräkningsenheten är så kallad förenklad balansräkningsenhet. Det sistnämnda är i sin enklaste form enbart ett sätt att hantera ackumulerade över- respektive underskott. En del av balansräkningens pedagogik försvinner, men hur mycket den är värd är en avvägningssfråga. En faktor i avvägningen är hur mycket av balansräkningens poster som faktiskt används aktivt i den lokala styrningen.

Alingsås-Litteraturen, 1-1

De principer för ekonomistyrning som finns dokumenterade i Alingsås är tämligen enkla att beskriva. Den första dokumentationen vi använt är från 1993 "Principer för ekonomistyrning" vilket antogs av kommunfullmäktige i december samma år för att gälla från och med 1994. Principen var att varje nämnd blev en fullständig balansräkningsenhet men med det vi tidigare kallat fiktiva resultatenheter som bas. Undantaget var tekniska nämnden som indelades i flera balansräkningar. Det som gör beskrivningen tämligen enkel är att de nära nog är identiska med den beskrivning som lämnats i föregående avsnitt.

De förändringar som gjorts sedan 1994 är mer av arten att ekonomistyrningsprinciperna inarbetats i dokument som syftar till att lyfta fram andra styrinstrument. 1996 var inriktningen att koppla ihop mål med ekonomistyrningen. 1998 handlade det mer om att sätta ihop en styrmodell som baserades på ett resonemang om visioner. Det särskilt noterbara i det sistnämnda dokumentet ("Kommunal styrmodell för Alingsås") är att ekonomistyrningen snarare tas för given än diskuteras varken

som nyhet eller som problem.

De principer avseende ekonomistyrning som beskrivs i dokumenten är tydliga, lätta att förstå och sannolikt svåra att argumentera mot. Om någon skulle vilja ägna sig åt det sistnämnda. Modellbeskrivningarna är starkt redovisningsorienterade. Resonemangen om styrning bygger på avbildning av hur det skall se ut i bokslutet och liknande dokument. Eget kapital skall inte minska, skulle kunna vara en sammanfattning av vad ekonomistyrningen går ut på.

Det intressanta är det som inte står. Det förs mycket lite resonemang om hur resursfördelningen skall gå till. Metoden för resursfördelning som anges är dialog men där är det också slut på resonemanget. Vi skall däremot återkomma till det längre fram.

Sammantaget påstår vi att den ekonomimodell som används i Alingsås i stort är likt den som beskrivs i litteraturen. Vore det fotboll skulle det stå ungefär 1-1.

5. Styrningens synliga institutioner

I detta avsnitt lyfter vi fram det vi kallar kategorier avseende ekonomi och effektivitet. Med kategorier menar vi sådant som endera nämns av många eller initierat tas upp av någon.

Ekonomi är tongivande

Vad har mer hänt sedan vi var där sist och undersökte kommunen? Som ett inledande moment vid intervjuerna försökte vi skapa oss en bild av vad som hänt under de senaste åren och vad det egentligen är som präglar och har präglat kommunen i det avseende vi studerat. De inledande frågorna handlade inte så mycket om ekonomi, men svaren kom att göra det.

En tydlig bild tonar fram av vad som dominerat samtalet de senaste åren i Alingsås kommun. Bilden kan sägas bestå av två bildrutor med olika motiv, där den ena rutan visar ekonomi. Kommunens ekonomi framhåller samtliga intervjupersoner som något väldigt centralt. De stora och återkommande underskotten upplevs som problematiska och de flesta pekar ut socialnämnden som problemet i dramat. Det är nämligen där underskotten främst genererats. Den stora fokuseringen på de ekonomiska frågorna upplevs som frustrerande av politiker eftersom det tar tid från andra viktiga frågor. Jämfört med för tio år sedan har ekonomin hamnat mer i fokus och till skillnad från då är det ingen som inte upplever ekonomin som ett

problem.

Förklaringen till varför ekonomin hamnar i fokus beror förmodligen på de föregående årens svaga ekonomi. Bilden av ekonomin som målas upp av intervjupersonerna stöds av de ekonomiska siffrorna. Under perioden 1996-1999 pendlade exempelvis resultatet i intervallet minus 21 till minus 40 mkr. Något som tydligt återspeglas i en snabbt sjunkande soliditet, som är ett viktigt nyckeltal som indikerar kommunens långsiktiga betalningsförmåga. Från att 1996 ha legat på 30 % sjönk soliditeten för att 1999 hamna på 3 %, för att sedan förbättras något till 4 % 2000. Den ekonomiska verkligheten har alltså satt sina spår i vad som dominerar samtalet i kommunen.

Men man pratade inte bara om pengar. Den andra bildrutan som tonar fram är den lugna utvecklingen och det positiva sättet att betrakta den egna kommunen på. En respondent beskriver de senaste årens utveckling som att " *det har lunkat på*". Få intervjupersoner nämner några stora händelser som påverkat utvecklingen. Någon framhåller majoritetsskiftet, men inte ens det verkar ha upplevts som någon större förändring, eftersom de flesta inte ens kommenterar det. Många talar däremot varmt om sin kommun och framhåller att det är ett bra ställe att bo på. Många vill bo där också och inflyttningstrycket är stort. En vision finns om att kommunen ska ha växa från nuvarande 35000 till 40000 invånare år 2010. Men det är viktigt att växa långsamt för att undvika att tillväxten skapar problem. Men till detta med att det är en bra kommun hör också uppfattningen om att verksamheten som bedrivs är god och håller en hög nivå.

En bra kommun med dålig ekonomi kan kanske fungera som sammanfattning av beskrivningen av kommunen och dess utveckling under de senaste åren. Det ver-

kar också som om svaret på frågan om varför ekonomin är dålig finns i den beskrivningen. Men mer om detta lite längre fram.

Orsaker till den dåliga ekonomin

Flera orsaker till den dåliga ekonomin framhålls av respondenterna och samtliga pekar, som nämnts, på kommunens sociala verksamhet som problemområdet. Organisationsförändringen där socialnämnden delats upp i två nämnder, socialnämnden och äldrenämnden, kan betraktas som ett tecken på hur allvarlig man tycker den ekonomiska situationen är. Flera olika orsaker nämns till varför läget är som det är.

Några menade att det måste vara något fel på styrningen och användandet av tillförda medel till verksamheten. Nya medel tillförs men ändå blir det ständigt nya underskott. Samtidigt pekade flera på att den sociala verksamheten är svår att effektivisera eftersom mycket av den verksamhet som bedrivs är både rättighetsbaserad och arbetsintensiv.

Andra framhåller att det är statliga förändringar som är en av orsakerna till problemen. En person framhåller det som att *"lagstiftarnas ambitioner har varit höga på det sociala området under de senaste åren"*. Ädelreformen är ett exempel, diskussionen om dess påverkan är lite svåranalyserad eftersom kommunen under de första åren av reformen förefaller ha påverkats gynnsamt ekonomiskt av den. De första åren av reformen gick också socialnämndens budget ihop och mer därtill. Men efter det att kommunen satsat på ombyggnation av ålderdomshem började reformen bli mer kostsam och plus förvandlades till minus.

En annan orsak som framhölls var att kommunen köper dyra vårdplatser. Det räcker med att några få individer måste placeras ut på köpta vårdplatser för att det ska handla om stora belopp. Ett billigare alternativ är att bedriva verksamheten i kommunal regi och satsa på förebyggande åtgärder, med det är lättare sagt än gjort. Men dyr vård har alltså köpts.

Kommunens ekonomistyrning

Medvetenheten om de nuvarande reglerna kring ekonomistyrningen är god. Respondenterna kunde redogöra för principerna systemet baseras på. Av naturliga skäl lade politiker tonvikten på budgetarbetet och turerna kring det. Tjänstemännen talade mer om de principer för ekonomistyrning som gällde för deras verksamhet utifrån deras perspektiv. Alla som enligt principerna skulle veta visste att de var ansvariga för balansräkningsenheter och att överskott och underskott ska följa med verksamheten in i nästkommande år. Förutsättningarna framhölls som tydliga och enkla. Inom förvaltningarna fungerar ekonomistyrningen enligt olika principer. I kommunen som helhet och de olika delverksamheterna arbetar men alltså med budgetar och meningen är att de ska hållas.

Men att alla har god kännedom om vilka regler som formellt gäller behöver inte innebära att de följs, eller kanske snarare att det verkligen är de som gäller. En indikator på hur väl ekonomistyrningsreglerna följs är budgetföljsamheten. Alingsås uppvisar under de senaste åren stora avvikelser, vilket illustreras i tabell 2.

Tabell 2. Alingsås kommuns budgetföljsamhet 1995 - 2000 (siffrorna hämtade från Alingsås kommuns årsredovisning.

| år | Följsamhet (0 indikerar total följsamhet) |
|------|---|
| 2000 | -6 |
| 1999 | -36 |
| 1998 | -20 |
| 1997 | -7 |
| 1996 | -5 |
| 1995 | 2 |

Från och med 1996 har Alingsås kommun uppvisat kraftiga budgetavvikelser som dessutom varit negativa. Utfallet 1996 kan också betraktas som ett trendbrott där kommunen gått från en positiv till en negativ budgetavvikelse.

Både kommunens historiska budgetföljsamhet och intervjuerna pekar i samma riktning. Ekonomistyrningsprinciperna gäller bara ibland. Närmare bestämt när det går. Det framgår tydligt att budget hålls och att över- och underskott får följa med i de verksamheter där det är "rimligt" att planera verksamheten. Inom exempelvis de tekniska områdena fungerar modellen utmärkt. Kanske till och med för bra ibland med tanke på att det egna kapitalet i vissa fall ökat väldigt kraftigt under årens lopp.

Men i verksamheter där nya kostnader "plötsligt" kan uppstå och där osäkerheten kan beskrivas som hög sätts ekonomistyrningsprinciperna ur spel. Modellen med att underskott ska följa med ifrågasätts om det handlar om externa händelser eller om det på annat vis handlar om svärförutsedda nya kostnader. En respondent uttrycker det som "rimligheten i balansräkningenheter är beroende av

vad som orsakar underskotten". Inom verksamheterna som tidigare ingick i den större socialförvaltningen före delningen är budgetrespekten dålig även om det förbättrats under de senaste åren. Resonemanget kring disciplinen vad gäller ekonomistyrningen kan sammanfattas som att går ekonomin bra ska principerna följas. Likaså om underskottet är litet, då ska man spara in det nästa år. Men om underskottet däremot är stort då äskar man mer pengar och underskottet behöver inte föras med.

Flera respondenter menar också att avvikelserna från budgeten till viss del kan förklaras med att prognoserna som budgetarna bygger på är för optimistiska. Ibland handlar det om att politiker inte "förstår" förutsättningarna i verksamheten och därför lägger för optimistiska budgetar. Och resultatet blir en avvikelse från den lagda budgeten.

Effektivitet, produktivitet och ekonomistyrning

I ett läge då resurserna framstår som knappa och det samtidigt finns ett stort behov av produktion av olika tjänster är det viktigt att verksamheten bedrivs på ett sätt där de tillgängliga resurserna utnyttjas till fullo. Effektivitetsbegreppet delas in i två delar; effektivitet och produktivitet. Produktivitet definieras då som att man ska göra saker rätt innebärandes en så optimal resursanvändning som möjligt. Effektivitet definieras som att göra rätt saker. Det räcker inte med att göra så mycket som möjligt för pengarna, man måste också se till så att det är rätt saker som görs. Under intervjuerna framkom det olika synpunkter på effektiviteten i kommunens verksamhet och

ekonomistyrningen.

Flera menade att systemet med balansräkningsenheter gynnar produktivitet efter som det tydliggör ekonomin och tvingar fram ett kostnadsmedvetande. Men systemet är även gynnsamt för effektiviteten. Regelverket för ekonomistyrningen gynnar effektiviteten genom att långsiktighet uppmuntras när man får ta med sig över- och underskott. Systemet skapar incitament för buffertar och tillfälliga överskott används vid punktinsatser och inte till nivåhöjningar. Men det framförs också åsikter om att det faktum att regelverket inte tillämpas fullt ut och att underskott ibland efterskänks har en demoraliserande effekt.

Hinder för effektivisering som lyfts fram är en trögrörlig organisation som beskrivs som konservativ. Samma iakttagelse gjordes för tio år sedan och gäller alltså fortfarande. Det är svårt att genomföra förändringar och gör man det så lever det gamla ändå kvar. Ett annat hinder är att det alltid finns bra förklaringar till underskott och att professionerna inom olika förvaltningsområden har en starkt ställning. Ett faktum som flera diskuterade var att mycket av kommunens verksamhet är av den karaktären att den är arbetskraftsintensiv och att det därför är svårt att rationalisera. Det gäller då inte minst de sociala områdena med mycket omvärdande verksamhet.

Något som framgick av intervjuerna var att flera verksamhetsområden inte var tydligt definierade i några effektivitets- eller produktivitetstermer. Exempel fanns dock. I skolan mätte man exempelvis måluppfyllelse utifrån uppsatta kunskapsmål. Men över lag hade respondenterna, både politiker och tjänstemän svårt att diskutera "sin" verksamhet utifrån termerna effektivitet och produktivitet. Så även om medvetenheten om ekonomin och informationen kring den har förbättrats finns det fort-

farande mycket att göra för att förbättra den ekonomiska dialogen.

Information

Den ekonomiska informationen är viktig och kanske rent av avgörande för hur väl en ekonomisk styrmodell ska fungera. Överlag verkar de flesta nöjda med de ekonomiska rapporter de får. Uppföljningsfrekvensen av verksamheternas ekonomi varierar. De med sämst ekonomi arbetar med månadsrapporter, vilket de flesta tycker fungerar väl. Ingen av respondenterna efterfrågar mer eller bättre information.

Iakttagelsen att informationen om ekonomin är god är intressant eftersom så inte var fallet för tio år sedan. Förklaringen till det dåvarande läget var att ekonomin inte stod i fokus för alla och att långt ifrån alla upplevde ekonomin som ett problem. Samma resonemang gäller för förklaringen till varför den ekonomiska informationen nu upplevs som god. Ekonomi står i fokus och ingen uppfattar den ekonomiska situationen som oproblematis. Att de verksamheter som uppvisar underskott har en tätare uppföljning än de som inte gör det är en indikator på den vikt som tilldelas den ekonomiska informationen.

6. Styrningens frånvarande institutioner

I detta avsnitt lyfter vi fram kategorier som vi letat efter men inte hittat i intervjumaterialet. Det betyder inte att de inte finns behandlade i vardagen, bara att ingen har pratat om dem, fast det har funnits tillfällen under intervjuerna att ta upp dem.

Begränsad användning av balansräkning

Som nämnts är tanken bakom balansräkningsenheten inte bara ett uttryck för styrningens utformning utan också ett instrument skapat för rationalisering. Genom att till exempel aktivt arbeta med tillgångar och skulder är det tänkt att kapitalbindningen skall kunna optimeras. Aktiviteter som Cash-management, lageroptimering etc. är aktiviteter som hör hemma inom tankeramen för balansräkningsenheter. Men den här nämnda typen av aktiviteter är det nästan ingen som tar upp. De ekonomiska resonemangen i våra intervjuer baseras nära nog uteslutande på resultaträkningen och förändring av det egna kapitalet. Resten av balansräkningen förefaller helt enkelt inte vara intressant.

Nyckeltal

Under större delen av 1990-talet präglades de svenska kommunerna av det som kom att kallas marknadsiering, det vill säga kommunerna skulle – något överdrivet – bli mer lika idealet företaget. I Alingsås blev det till exempel ett och annat fallskärmsavtal. Idag är trenden mer åt hållet att det mesta skall gå att mäta. Den statliga utredningen om kommunala databaser (SOU 2001:75) är ett exempel på detta. Men intervjuerna handlar inte om detta. Överhuvudtaget ser vi lite av den varan när det gäller styrdokument överhuvudtaget. Låt detta vara ett konstaterade som vi skall återkomma till

7. Hur blev det då?

En sammanfattande bild tydliggör vad som utgör problemen beträffande ekonomistyrningen i kommunen. Det finns fortfarande en konflikt mellan det ekonomiska perspektivet och den "goda" kommunen perspektivet. Å ena sidan framhålls kommunens dåliga ekonomi som ett stort problem och å andra sidan framhålls kommunens förträfflighet. Problemet är att den "goda" kommunen med den dåliga ekonomin måste förändra förhållningsättet gentemot verksamheten för att kunna hantera problemen som faktiskt finns. Alingsås kommun är definitivt inte det enda kommunen med ett glapp mellan ekonomi och verksamhet, men det gör det inte mindre problematiskt.

Fortfarande framstår ansvarsfrågan som problematisk. Vem är det som bär ansvaret för underskotten? Ibland verkar det vara i förvaltningen som problemet ligger, vilket en vi intervjuade uttryckte på följande sätt: *"Det blir ju inte som vi beslutat"*. Vissa verksamhetsområden tycks ha svårt att ställa om sin verksamhet i enlighet med de politiska kraven och önskemålen. Ibland verkar det vara politikerna som håller sig med "för optimistiska prognoser" och inte "förstår" problemen i verksamheten. Men ett än större problem än den oklara ansvarsfördelningen inom kommunen är att ansvaret ibland skjuts ut till någon utanför kommunen. Det är främst här som ekonomistyrningsmodellen fallerar. Stora underskott, plötsligt uppkomna, eller utifrån kommande problem som kostar pengar hamnar utanför balansräkningsenheternas ansvar. Att skolungdomar väljer andra gymnasier hör till

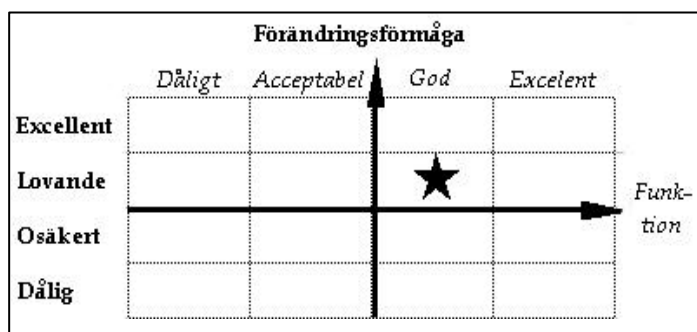
kategorin omvärldsproblem. Likaså att den sociala lagstiftelsen har varit kostsam. Men även dyr köpt vård inom det sociala området som spränger kostnadsramarna är problem som sätter modellen ur spel. Problemet som beskrivits handlar alltså om att frågan om vem som ska stå för risken inte är klargjord och därför inte heller vem som ska ta ansvaret. Vem ska ta smällen?

Ett annat problemområde har att göra med att man ofta talar om verksamheten i diffusa termer. Den är bra eller jämförelsevis bra, var ofta återkommande kommentarer. Men ingen verkade veta vad som egentligen är bra eller hur man mäter det. Att kommunen är ett bra ställe att bo på är lätt att konstatera, det bygger på en känsla. När det gäller den "goda" kommunen räcker det dock inte med en känsla. Ett problem är därför att man saknar termer och mått för att beskriva vad en bra verksamhet egentligen är.

8. Betyg och vägar att överväga

I stora drag kan vi inte konstatera annat än att ekonomistyrningens utformning i Alingsås förefaller vara välutvecklad, välargumenterad och accepterad. Samtidigt måste man också konstatera att dess funktionalitet kan ifrågasättas och förändras till det bättre.

En av trendsättarna i kommunala sammanhang avseende förändring och styrning är England. Ett inslag i det omfattande reformarbetet i England är diverse utvärderingar, inspektioner, av kommunal verksamhet. Dessa inspektioner utförs av Audit Commission och sammanfattas alltid i en matris. På matrisens ena axel ges ett omdöme om hur bra den inspekterade verksamheten är. Matrisens andra axel handlar om den inspekterade aktivitetens förmåga till förändring i positiv riktning. Vi har aldrig sett motsvarande matris användas i Sverige, men dess enkelhet ger förtjänster. Vår sammanfattning finns i figur 2.



Figur 2. Bedömning av ekonomistyrningens funktion och förändringsförmåga. En sammanfattning.

Balansräkningsenheterna fungerar på sätt och vis, det finns en genomgående klar och tydlig fokusering på förändringen av eget kapital. Avseende några enheter finns det spår av att balansräkningen används mer aktivt. Eftersom den fullständiga balansräkningen innebär en hel del administrativt arbete, till exempel för hantering av in- och utbetalningar kan det vara rimligt att överväga en diversifiering där en del enheter får en så kallad förenklad balansräkning och andra behåller den fullständiga.

De ekonomiska resultaten är på flera områden inte särskilt framgångsrika i ekonomisk mening, underskotten blir så stora att de inte går att hantera inom balansräkningsenhetens konstruktion. Om vi har förstått saken rätt beror de stora avvikelserna, där de finns, på att enheterna ifråga av olika anledningar helt enkelt presterar för mycket. Verkligheten gör budgeten till nå-

got ouppnåeligt varpå följer antingen konflikter eller likgiltighet. Och det hela slutar med att mer pengar skjuts till i efterskott. Problemet ligger i vem som skall hantera osäkerhet som främst beror på omvärldsfaktorer. En metod som gott kan övervägas är att införa ett prestationsbaserat resursfördelningssystem. En sådant systemutveckling skulle också ligga i linje med den nyckeltalsstyrning som allt fler kommuner, och staten, håller på att utveckla

Lugn och ro å ena sidan, dramatik och turbulens å den andra kanske borde mötas med något mitt emellan. Ett prestationsbaserat resursfördelningssystem ger tid för systematiserat förändringsarbete. Ett systematiskt användande av brukarundersökningar, fokusgrupper, jämförelser med andra kommuner enligt ett prioriterande schema skulle vara intressant att se i svensk kommunpraktik – varför inte i Alingsås?

¹ Beskrivningen följer i allt väsentligt Brorström, B; Haglund A & Solli R. 1999. *Förvaltningsekonomi*. Lund. Studentlitteratur.



