

En robust modell: om resursfördelning i Borås Stad

Gustaf Kastberg Weichselberger
Sofia Rosvall

En robust modell: om resursfördelning i Borås Stad

Gustaf Kastberg Weichselberger

Sofia Rosvall

U-rapport nr 118

978-91-89458-22-2

© KFi tillsammans med författarna 2024

KFi – Kommunforskning i Västsverige

Box 171

431 22 Mölndal

Tel 0703-416517

E-post kfi@kfi.se

www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning.....	5
Bakgrund och utgångspunkter	7
Syfte.....	8
Utgångspunkter.....	9
Budget mer specifikt	9
Genomförande.....	11
Budgeten i Borås Stads Styr och ledningssystem och ekonomi.....	12
Kommunens och nämndernas budgetdokument	14
Beskrivningar av tillämpning och uppfattningar om olika aspekter....	16
Budgetprocessen	16
Ramarnas rimlighet.....	18
Mål och ambitioner med upplägg för budget och resursfördelning.....	19
Resursfördelning i en organisatorisk kontext	20
Uppfattningar om organisering av ansvar och uppföljning.....	22
Problematiseringar och styrkor.....	24
Analys och slutsatser	28
Resursallokering, organisering och ansvar	29
Resursfördelning, styrning och ansvar	29
Resursallokering i en styrningskontext	30
Risker och utmaningar.....	31
Sammantaget	32
En modell för tillitens tidevarv?	33
Litteratur.....	35

Sammanfattning

Borås Stad tillämpar sedan ett antal år en sektorsorganisation som ersatte den tidigare stadsdelsorganisationen. Rapporten fokuserar på resursfördelningen i Borås Stad och studien har som syfte att fånga resursfördelningen under de aktuella förutsättningar som råder. Studien har också ambitionen att bidra till kunskap om resursfördelningens roll i relation till andra styrningsinitiativ som pågår i kommunen.

Analysen är inriktad mot resursfördelningens principer, praktik, funktionalitet och effekter i relation till verksamhetens mål, kontext och styrning. Borås Stad tillämpar en modell för resursfördelning som kan beskrivas som traditionell. Fördelningen sker genom att ramar fastställs för nämnderna. Modellen för resursfördelning följer således principen om anslagsfinansiering. Sammantaget observerar vi en väl etablerad resursallokeringsprocess som sker med en betoning på totalkostnadskontroll och viss försiktighet. Det konstateras att resursfördelningen är stabil, konsekvent och decentraliserad. Vi observerar en stark hierarkisk integration av ekonomistyrningen i en snäv bemärkelse. Att det är relevant att tala om ekonomistyrning i en snäv bemärkelse beror på att relationen mellan ekonomi och verksamhet är svag och mål, uppdrag och fokusområden som formuleras av fullmäktige beskrivs som ”parallella” till och frikopplade från budgetprocessen.

I rapportens avslutande del lyfts några risker fram med det etablerade sättet att fördela resurser på. Det handlar om risken att förlita sig på informellt politiskt ansvarstagande, risker med inkrementalism, risker med svag koppling mellan resursallokering och politiska mål i styrningen och risker med kortsiktighet.

En diskussion förs också om resursfördelningsmodellen som bygger på en traditionell anslagstanke rimmar med idéer om tillitsbaserad styrning och ledning. Några aspekter förefaller stämma bättre överens än andra är ett konstaterande som görs.

Studiens ansats är kvalitativ och bygger på intervjuer med politiker, tjänstemän och förvaltningschefer, samt dokumentanalys av budgetdokument, årsredovisningar och styr- och ledningssystem. Studien följer ett antal

steg: kartläggning av befintlig modell, studie av faktisk tillämpning, kartläggning av funktionalitet och effekter, och fördjupad analys av resursfördelning i relation till övriga styrningspraktiker.

Bakgrund och utgångspunkter

Offentliga verksamheter sorteras in i den kategori som ibland refereras till som budgetkopplade organisationer. Detta kontrasteras då mot marknadskopplade organisationer där en central impuls i resursallokeringen kommer ifrån marknadens signaler. För den budgetkopplade organisationen är det i stället beslut och organisering av resursflöden som avgör hur resurser allokeras. Budgetprocessen intar därmed en mycket central ställning i dessa organisationer.

Budgetens centrala ställning, vilket för kommuner avspeglas i kommunallagen, har gjort att upplägg för och praktiken kring budgetering tilldragit sig ett intresse över tid från forskare. Olika modeller har testats och inte sällan förefaller det gå mode i vad som anses vara det rätta och rimliga sättet att fördela resurserna på. Kritik mot budget som fenomen i organisationer har inte heller saknats. En rimlig förklaring till den återkommande kritiken är att budgeten har pekats ut som konserverande, hämmande av effektivitet, stuprörsorienterad och kortsiktighetsskapande (Bourmistrov & Kaarbøe, 2013). En rad negativa effekter har därmed tillskrivits budgeten.

Alternativa modeller för att arbeta med budget har också lanserats och lanseras. Den tidiga kritiken mot budgeten som konserverande och ledande till det som inom budgetforskningen benämns inkrementalism, det vill säga att få ändringar görs mellan åren oavsett ändrade behov, ledde till försök med så kallad nollbasbudgetering. I stället för att inget omprövades skulle nu allt omprövas, varje år. Något större genomslag fick dock aldrig nollbasbudget. När den behovsbaserade budgetpraktiken (ibland benämnd uppbyggnadsbudgetering) började kritiseras för att leda till expanderad och okontrollerad kostnadsökning lanserades rambudgetering. På senare tid har försök gjorts att både helt försöka bortse från budgetering och börja arbeta med annat (beyond budgeting) (Bourmistrov & Kaarbøe, 2013) och att arbeta med budgetering inte inom organisationer utan mellan (public value budgeting) (Douglas & Overmans, 2020; Kastberg & Lagström, 2019). Idériokedom har gått hand i hand med att den ena efter den andra modellen lanserats och efter ett tag inte heller visat sig erbjuda en lösning på alla problem.

Syfte

I och med att inte bara budgetpraktiker utan också den kontext budgeten tillämpas i ändras är det viktigt att återkommande belysa och diskutera olika modellernas för och nackdelar. Även om den ideala budgetmodellen uppenbarligen inte finns är det viktigt att ständigt skärskåda hur väl den modell som tillämpas fyller sitt syfte och vilka eventuella negativa sidoeffekter som finns. Det är viktigt att försöka få till en god matchning mellan budgetpraktik, behov i verksamheten och andra styrningsinitiativ som pågår (Malmi & Brown, 2008; Thomasson & Kastberg Weichselberger, 2020). Inte minst det senare har i forskningen betonats som viktigt att belysa eftersom kunskapen på detta område brister (Otley, 2016).

Det är mot denna bakgrund denna studie av Borås Stads resursfördelning ska ses. Studien har som syfte att fånga resursfördelningen under de aktuella förutsättningar som råder. Varje kommun är i sig unik, men erbjuder också just därför en möjlighet till lärande. En granskning av resursfördelningen i Borås Stad skedde 2012 och fokuserade då hur resurser fördelades till stadsdelarna och inom stadsdelarna. En sammanfattande slutsats var att: "Sammantaget förefaller modellen dock fungera väl. Resurser fördelas enligt principer som accepteras och upplevs som rättvisa och det görs på ett konsekvent sätt." I likhet med andra kommuner som haft likande organisation och upplägg för resursfördelning hade just modellen för att allokera resurser varit stabil över en längre tid. Tiden hade emellertid hunnit i kapp stadsdelorganisationerna som i de flesta kommuner precis som i Borås avskaffades. Därmed förändrades också förutsättningarna för resursfördelning.

Sedan 2017 tillämpas en sektorsorganisation i Borås Stad. I och med införandet ändrades också resursfördelningsmodellen som tidigare fungerat i den stadsdelsmodell som föregick sektorsorganisationen. Granskningen av hur resurser fördelas i Borås Stad initieras mot bakgrund av att resursfördelningen tidigare inte utvärderats. Det är därför angeläget att generera kunskap om resursfördelningens funktionalitet, effekter och hur väl den utgör ett stöd för uppfyllande av verksamhetens mål. Trots att Borås följt en trend i och med återgången till sektorsorganisering förefaller det saknas studier av resursfördelningsmodeller i denna "nygamla" kontext. Primärt är granskningen inriktad på de förvaltningar i Borås Stad som tidigare var organiserade som stadsdelsnämnder. Ytterligare en faktor gör Borås Stad intressant att studera. Kommunen har som många andra anammat principer för styrning i linje med det som kallas tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL). Ekonomi-

styrningens roll i relation till denna nya styrningskontext har inte belysts i tidigare studier varför det är ett centralt tema att beforska (Siverbo, 2023).

Utgångspunkter

Det finns några centrala aspekter att framhäva i detta sammanhang som formar en grund för upplägget av analysen. För det första bör styrmodeller i förvaltningar ses i ljuset av verksamhetens mål och ambitioner, och hur modellerna bidrar till att uppnå dessa. De strategiska målen ska i en organisation omsättas med hjälp av en systematiserad styrning, ibland kallad administrativ styrning (Anthony, Johansson, & Samuelson, 1990). Resursallokeringen ska därför stödja förverkligandet av beslut, mål och uttryckta ambitioner och måste också anpassas om dessa ändras.

För det andra är det viktigt att bedöma resursfördelningsmodeller i relation till andra organisatoriska förutsättningar och styrningsinitiativ (Franco-Santos & Otley, 2018). Allokeringens modell och praktik bör ställas mot ekonomistyrningsprinciper och lednings- och styrningspraktiker i övrigt. Styrmodeller fungerar inte isolerade och ibland kan andra initiativ antingen förstärka eller motverka den avsedda styrningen. Det är särskilt viktigt att uppmärksamma ansvarsförhållanden i samband med resursfördelning.

För det tredje bör en granskning av en resursfördelningsmodell ta hänsyn till den ofta förekommande skillnaden mellan modellens formella uppbyggnad och dess faktiska tillämpning. Det kan finnas betydande skillnader mellan teori/modell och praktik (Meyer & Rowan, 1977). Detta är viktigt att uppmärksamma eftersom det kan innebära att formella principer inte omsätts i praktik. Det är också viktigt eftersom det innebär att den informella ordningen antingen kan stödja eller motverka det formella ramverk som finns. Det är därför centralt att beakta den samlade bilden av det formella och informella samspelet.

Budget mer specifikt

Hittills har begreppen budget och resursallokering använts omväxlande. Det finns emellertid anledning att tydliggöra begreppens innebörd. Budgeten kan förstås som en process med flera dimensioner varav allokeringens praktiken är en. Utvecklingen över tid har inneburit framför allt att ett mer renodlat synsätt på budgetering som en allokeringensmekanism har kommit att åtföljas av ett styrnings- och ledningsfokus. Detta kan i sin tur ses som en del i utvecklingen mot att ansvarsfrågor kommit att under de senaste decennierna i

större utsträckning handla om att resultatet och effekterna av offentlig sektor uppmärksammas i större utsträckning.

Vid den offentliga sektorns första expansiva utbyggnadsfas fanns ett starkt fokus på allokeringens dimensionen. Ekonomi- och verksamhetsansvar var dels i stor utsträckning centraliserade, dels hölls de separerade. Utförande operativa verksamheter hade lite med finansiella prioriteringar eller beslut att göra. I den starka kritik som växte fram i och med 1980-talet kom tankar om lokal utvecklad demokrati, decentralisering av beslutsfattande och ett stärkt rättighets- och individfokus att leda till omdanande av styrnings- och ledningspraktiker samt former och fokus för ansvarsutkrävande. För att fånga de olika dimensionerna av budgetering bör tre sådana uppmärksammas (Douglas & Overmans, 2020):

Resursallokeringsdimensionen: Det handlar om fördelningen av resurser till olika ändamål. Processen innefattar planering, prognoser och behovsbedömning. Politiker och förvaltningsledare använder denna process för att resursmässigt lägga grunden för verksamhetsbeslut. Budgetbeslut kommunicerar dessa avvägningar. Tidig budgetforskning fokuserade på denna allokeringprocess.

Styrningsdimensionen: Denna del berör hur ansvar och ledning organiseras efter resursallokering. Genom hierarki och ansvarsfördelning omsätts budgetansvar och mål i praktiken. Frågor som behandlas inkluderar hur resurser fördelas inom verksamheter och hur flexibelt budgetansvariga kan hantera medel. Om uppmärksammande av den första dimensionen reser frågor kring hur resurser allokeras, reser den andra dimensionen frågor om hur de tas emot.

Ansvarsdimensionen: Här ligger fokus på att utvärdera effekten av allokerade resurser. Det inkluderar att granska om verksamheten håller sig inom budgetramar och hur effektivt medlen används. Budgeten skapar genom allokeringensbesluten en grund för att värdera hur resurserna använts, till vilka ändamål och om det skett på ett effektivt sätt.

De diskuterade dimensionerna av budgeten tillsammans med betoningen av vikten av att beakta budgeten som dels en del i en verksamhetskontext, dels en del i en styrningskontext utgör utgångspunkter för föreliggande studie och den analys som genomförs. Viktigt är också att uppmärksamma om modellen leder till inkrementalism eller stödjer omprövningar och huruvida den upplevs som legitim och rättvis.

Genomförande

Ambitionen har varit att genomföra en studie som fångar budgetarbetet i sin kontext varför en kvalitativ ansats tillämpats. Den huvudsakliga källan har utgjorts av underlag som genererats genom intervjuer tillsammans med en genomgång av befintliga dokument. Till det har viss övrig information inhämtats i form av statistik och finansiella data.

Intervjupersonerna valdes med syftet att ge en mångfacetterad bild över modellens uppbyggnad och de mål och ambitioner som var associerade med den. Vidare skedde urvalet för att generera en nyanserad bild av funktionalitet och effekter. Urvalet omfattade därför politiker, kommunchef, ekonomichef, förvaltningschefer och ekonomichefer på förvaltningar, samt andra individer som kunde förväntas bidra till en mer heltäckande bild. Sammantaget valdes 21 respondenter ut. Mot slutet av genomförandet av intervjuer upplevdes en ”mättnad” i bemärkelsen att ytterligare intervjuer gav allt mindre ny information.

Fokus ligger i studien på relationen i resursfördelningen som handlar om fördelning av resurser till de nämnder som tidigare var en del av stadsdelsorganisationen. För att möjliggöra ett djupare fokus på nämnderna valdes fyra ut: Grundskolenämnden, Individ och familjeomsorgsnämnden, Vård och äldreomsorgsnämnden samt Sociala omsorgsnämnden. Målet var att intervjua två politiker samt två tjänstemän på respektive nämnd.

Upplägget följer ett antal steg. Först sker en kartläggning som syftar till att specificera befintlig modell, samt identifiera uttryckta mål och ambitioner. I samband med detta söks också beskrivningar av eventuella genomförda eller planerade ändringar som skett sedan resursfördelningsmodellens införande. Därefter sker en studie av faktisk tillämpning och en kartläggning av funktionalitet och effekter. Avslutningsvis sker en fördjupad analys av resursfördelningsmodell i relation till övriga styrningspraktiker.

Budgeten i Borås Stads Styr och ledningssystem och ekonomi

I dokumentet Borås Stads Styr- och ledningssystem (Dnr: KS 2019-00294) beskrivs idén och strukturen kring styrning och ledning i kommunen. Formella regelverk betonas i beskrivningen men det finns också ett återkommande fokus på tillit. Budgeten ges en central roll i beskrivningarna:

Kommunfullmäktiges budget är det övergripande styrdokumentet och anger politiska prioriteringar samt tillgängliga resurser för det kommande året. Borås Stads budget utgör grunden för nämndernas och styrelsernas budget. Målstyrningen i budgeten utgår från det kommunala uppdraget (sambandsutvecklare och demokratiaktör, välfärdsaktör samt arbetsgivare) och visionens områden enligt bilden på sidan 5. I varje skärningspunkt tar Kommunfullmäktige fram de fokusområden som utgör politiska prioriteringar för att nå visionen och uppfylla det kommunala uppdraget. (s 7).

Beskrivningarna omfattar också budgetprocessen som beskrivs på följande vis gällande insatser och hållpunkter under året (sida 10):

”Analysdag – med fokus på helhet och framtida utmaningar på lång och kort sikt

Analysdagen är startskottet för budgetarbetet. Analysdagen är en dag där Kommunstyrelsen tillsammans med presidier för nämnder och bolag träffas för att skapa en bild över nuläget som utgångspunkt för budgetarbetet. Dagen innehåller bland annat omvärldsbevakning, jämförelser med liknande kommuner och en analys av Borås Stads resultat samt framtida utmaningar på lång och kort sikt.

Uppdragsdialog vår

Efter analysarbetet påbörjas den del av budgetberedningsarbetet som syftar till ett rambeslut i Kommunstyrelsen under juni månad.

En del av beredningsarbetet är uppdragsdialoger mellan representanter från Kommunstyrelsen och respektive nämnds presidium där berörda tjänstepersoner medverkar. Borås Stadshus AB håller motsvarande dialoger som en del i ägarstyrningen.

Dialogen innehåller bland annat omvärldsbevakning, jämförelser med liknande verksamheter och en analys av nämndens resultat.

Preliminärt rambeslut

I rambeslutet ska det tydligt framgå vilka ramförändringar som gjorts baserat på analys av tidigare utfall, kända intäktsförändringar, demografiska och verksamhetsmässiga förändringar. Kommunstyrelsen tar beslut om de preliminära ramarna i juni.

Nämndernas planeringsunderlag till beredning av Borås Stads budget

Utifrån de preliminära ramarna tar respektive nämnd fram en preliminär budget som används i beredning av Borås Stads budget samt för en preliminär planering av nämndens verksamhet.

Uppdragsdialog höst

Som en del i Kommunstyrelsens uppsiktsplikt och den fortsatta budgetberedningen hålls uppdragsdialoger. Dessa dialoger omfattar hur nämnderna kommer att utföra grunduppdraget och förutsättningar för att genomföra andra uppdrag under budgetåret. Borås Stadshus AB håller motsvarande dialoger som en del i ägarstyrningen.

Borås Stads budget

Budgetförslaget behandlas först i Kommunstyrelsen i slutet av oktober och därefter tar Kommunfullmäktige budgetbeslutet i slutet av november, utom vid valår när beslutet kan tas i december.

Nämndbudget

När Kommunfullmäktige tagit budgetbeslutet tar nämnderna fram en budget. Nämndernas budgetar skickas sedan till Kommunstyrelsen för återrapportering.”

Sammantaget ger dokumentet om styrnings- och ledningssystemet en bild av en utvecklad och integrerad idé kring styrning. Utöver mer övergripande ansvar och specificering anges inte mer detaljerade beskrivningar av ansvarsformer gällande exempelvis vad för sorts ekonomiska ansvarsenheter förvaltningarna är.

Kommunens och nämndernas budgetdokument

Kommunens budget anger mål och resursfördelning. Det finns ett mycket tydligt fokus på en god ekonomi. På tre ställen slås det fast att det ekonomiska målet är överordnat andra mål. Elva fokusområden specificeras som är övergripande till sin karaktär och i viss mån kan gälla alla nämnder och verksamheter (som fokus på tillit). En del är dock mer inriktade på vad som kan antas ligga inom en eller några förvaltningars kompetensområde. Det slås också fast att nämnderna själva väljer ut vilka fokusområden de vill ta sig an. Några specifika resursmässiga satsningar kopplade till fokusområdena anges inte. Inte heller förefaller det finnas någon systematisk uppföljning kring områdena i nyckeltal och verksamhetsmått. Dessa uttolkningar måste emellertid läsas med viss försiktighet eftersom flera av fokusområdena är av sådan karaktär att kommunen alltid ägnat ett stort fokus åt dem, som att arbeta förebyggande och främjande, eller att de helt enkelt är en återgivning av lag, exempelvis att sexuella trakasserier inte får förekomma. Rimligen finns det en styrning och fokus på dessa områden, men det framgår inte i budgetdokumentet.

En granskning av de fyra nämnder som valts ut i denna studie visar att de i väldigt olika utsträckning förefaller ha valt ut specifika fokusområden. I en nämndbudget tas det upp att de ska arbeta med fokus på tillit som alltså är ett av de definierade fokusområdena. I en annan nämnd lyfts det mer explicit fram ett antal områden. Någon direkt koppling till resursallokering sker dock inte. Det går också att konstatera att mycket av den verksamhet som beskrivs i respektive nämnds budget kopplat till kommunens fokusområden på något sätt motsvarar en eller flera dimensioner i de angivna fokusområdena.

Borås Stads ekonomiska utveckling

Sammantaget visar en nulägesbild och en tillbakablick på de närmast föregående åren att Borås Stads finansiella utveckling varit positiv. I Borås Stads årsredovisning för 2021 redovisades en positiv ekonomisk utveckling. Staden rapporterade ett överskott på 472 miljoner kronor, som till övervägande

del berodde på att det blev en snabb och effektiv ekonomisk återhämtning efter pandemin som överträffande förväntningarna. Realisationsvinster från mark- och fastighetsförsäljningar samt stadsbidrag för Covid-19-relaterade merkostnader bidrog till det höga resultatet. Detta starka ekonomiska läge medförde att kommunen fortsatt kan ha en solid kommunal verksamhet, mindre beroende av konjunktursvängningar (Borås Stad, Årsredovisning, 2021).

På nämndnivå visade även resultaten en tillfredsställande utveckling, med ett överskott på 64 miljoner kronor jämfört med föregående års underskott på 43 miljoner kronor. Hanteringen av pandemin ekonomiskt tillsammans med andra effekter påverkade särskilt Sociala omsorgsnämnden och Vård- och äldrenämnden, vilket resulterade i ett sammanlagt överskott på 92 miljoner kronor. Det positiva resultatet grundade sig i minskad användning av nämndernas tjänster under pandemin (Kommunstyrelsen, Ekonomiska ramar, 2023).

År 2022 präglades av Rysslands invasion av Ukraina, men trots detta redovisade Borås Stad ett ekonomiskt överskott på 150 miljoner kronor, inklusive avsättning till resultatutjämningsreserven. Resultatet på nämndnivå förbättrades också jämfört med föregående år och landade på +84 miljoner kronor (Kommunstyrelsen, Ekonomiska ramar, 2024). Kommunen har således haft en god ekonomisk utveckling men staden står även inför andra utmaningar i form av en kommande lågkonjunktur med hög inflation samt ökade kostnader (Borås Stad, Årsredovisning, 2022).

Beskrivningar av tillämpning och uppfattningar om olika aspekter

Beskrivningen som ges är att återgången till en sektorsorganisation för flera av verksamheternas resursallokering rent modellmässigt inte innebar en större förändring. Borås Stad hade hela tiden under stadsdelsorganiseringen tillämpat en resursallokeringsmodell som gav ekonomiska ramar till respektive sektor som sedan slogs samman till en sammanlagd resurstilldelning till respektive stadsdel. En operativt decentraliserad modell tillämpades dock som innebar att det inom respektive stadsdel kunde ske omfördelningar. Det senare skedde också.

Beskrivningen som ges är att vid övergången till en sektorsorganisation kunde de underliggande modellerna för att binda ramarna helt enkelt tas som utgångspunkt för respektive sektor. Konsekvensen blev ibland att resurser fick ”återföras” i bemärkelsen att där det inom en stadsdel skett en lokal omfördelning, exempelvis från äldreomsorg till skola, återgick resurserna till äldreomsorgen. Rent modell- och principmässigt beskrivs konsekvenserna för just resursfördelningen inte ha varit särskilt stora.

Budgetprocessen

Resurserna fördelas sedan 2018 till de verksamheter som tidigare utgjorde stadsdelar i en process där utgångspunkten är att de erhåller ekonomiska ramar. Dessa ramar ska sedan fungera som underlag för respektive förvaltning i deras planering för nästkommande års verksamhet. Utgångspunkten för de ekonomiska ramarna är framför allt förra årets tilldelning som en respondent sammanfattar det. Utöver det beaktas förändringar som kan ha skett under året eftersom det kan ha tillkommit resurser. Ibland har tillkommande resurser varit av engångskaraktär och då räknas de inte med i nästkommande års ram. Nämnderna får sina ramar i juni och det är detta som benämns planeringsunderlag.

En uppräknings sker av förra årets resurstilldelning där det beaktas att alla verksamheter har en kostnadsökning. Denna kompenseras på ett sätt där ökning av lönekostnader och ökning av andra kostnader än lön räknas upp enligt index och löneavtal. Utöver det tillkommer en volymdimension som för vissa verksamheter sker per automatik. Inom exempelvis förskola, grundskola och gymnasium där det finns en tydlig *volymbaserad målgrupp*, som identifieras per ålder. En prognos görs då för det nästkommande året. För äldre finns också en volymschablon som utgår från befolkningsprognos. Exempelvis genererar personer över 85 år mer resurser.

För andra verksamheter beskrivs kompensation för volymökningar mer som en bedömning och förhandling. Det kan handla om att det tillkommit eller planeras för ett nytt boende som innebär en tydlig kostnadsökning för verksamheten eller att det inom LSS-verksamheten tillkommit fler som är berättigade till stöd. Det betonas av flera intervjupersoner att den ram som går ut som planeringsunderlag i juni är ”opolitisk” och en ren beräkning enligt de principer som finns.

Parallellt med arbetet att bestämma ramar, ett arbete som egentligen pågår under hela våren, pågår processer med att ”titta i backspegeln” och värdera föregående års utfall både ekonomiskt och verksamhetsmässigt. En tjänsteman som representerar en nämnd beskriver det som att frågan ställs om hur det fungerar nu i verksamheten i relation till mål och kravbilder och vilka förändringar som skett eller betraktas som förestående. Det kan handla om nya lagkrav eller att ny verksamhet tillkommer som påverkar kostnadsstrukturen. Bilden som ges är att detta arbete sker i en dialog mellan tjänstemän och respektive nämnd men också med ansvarigt kommunalråd.

Tidigare benämndes ramen budget 1, men benämns nu planeringsunderlag. Utifrån det planeringsunderlag som går ut i juni sker en lokal hanteringen i respektive nämnd och förvaltning. I detta arbete möts de lokala planerna, prognoserna och avstämningarna som gjorts under våren med den ekonomiska ramens förutsättningar. I augusti beslutar sedan respektive nämnd om planeringsunderlaget, vilket skapar underlag för nästa steg i allokeringprocessen. I dessa beslut beskrivs vad som kan göras för de tilldelade medlen samt eventuella extraresurser som behövs. Dessa beskrivs som äskanden, även om fler respondenter betonar att de i kommunen inte arbetar med äskanden. En respondent menar att äskanden sker utifrån en bedömning av den övergripande situationen. I en tid när den finansiella situationen nu är mer utmanande måste en ”pedagogisk” ansats anammas i kombination med väl

avvägd argumentation kring mycket specifika ändamål. Det är alltså också under sommaren som politiken, på nämndnivå, i ett första steg kommer in och är mer aktiv i resursallokeringsprocessen.

Efter det att nämnderna är färdiga i augusti beskrivs det som att politiken på central nivå kommer in i processen: *"sätter sin prägel på budgeten"*. I detta skede klargörs också andra förutsättningar som skatteprognos och budgetproposition samtidigt som ytterligare specificering av målvärden för budgetarbetet sker. Bland annat specificeras resultatambitioner och behov av buffert på grund av osäkerhet. Den slutgiltiga budgeten tas sedan under november av Kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktige formulerar fokusområden som nämnderna har att förhålla sig till i budgetprocessen. Det har skett vissa förändringar i hur verksamheten styrs mot mål som formuleras av fullmäktige. En ny praktik som beskrivs är att nämnderna ska föreslå vilka fokusområden de ska anamma. Varje enhet ska definiera sitt grunduppdrag. I planeringsdokumentet anges att varje enhet ska koppla sitt grunduppdrag till Kommunfullmäktiges prioriterade områden, och välja ut några av dem att fokusera på, vilket är ett sätt att säkerställa kvaliteten. Bland respondenterna beskrivs inte denna förändring som särskilt omfattande. En respondent konstaterar att det i praktiken finns ett starkt fokus på behov i bemärkelsen att det lokalt finns ett tryck på att viss verksamhet ska bedrivas och upprätthållas. Beskrivningar ges också av att fullmäktige som kan styra genom direkta uppdrag gör detta i allt mindre utsträckning.

En uppdragsdialog sker två gånger om året med representanter så som nämndens presidium, förvaltningschef, förvaltningsekonom, ansvarigt kommunalråd, oppositionsråd, representanter från ekonomistyrningen centralt och kvalitetsavdelningen. Uppdragsdialogen beskrivs som fokuserad på ekonomin.

Överlag beskrivs processen för arbetet under året som inarbetad och kritiken vi möter är begränsad. Viss sådan förekommer dock, vilket redogörs för mer ingående längre fram.

Ramarnas rimlighet

En återkommande frågeställning i budgetsammanhang handlar om rimligheten i budgeten. Vi beskrev det i inledningen som att det handlar om frågan om budgeten ligger på rätt nivå för ett specifikt ändamål. Här ges olika svar i

vår studie och flera är av uppfattningen att övergripande är det en rimlig allokering av resurser som görs.

Grunden för uppfattningen att nivåerna på resurserna som anslås är rimliga skiljer sig något åt. En respondent menar exempelvis att eftersom en god långsiktig ekonomisk utveckling uppvisats över tid har förmodligen tilldelningen hamnat på en rimlig nivå. En annan respondent menar i stället att det är vid jämförelser med andra kommuner som man erhåller en bild av rimligheten. Andra är snarare av uppfattningen att det helt enkelt är väldigt svårbedömt. Sedan finns det de som inte alls instämmer i att det sker en rimlig resurstilldelning. Det handlar främst om respondenter som representerar verksamheter som har svårt att klara sin ekonomi eller som menar att de inte får volymkompensation i den utsträckning som upplevs som rimlig. En respondent väljer att beskriva ramarna som ett ”arv” och menar att det är otydligt vad ramarna baseras på. Förvaltningen tar bara emot resurserna och förvaltar dem sedan. En respondent på en förvaltning beskriver det som att det är omöjligt att veta om resursallokeringen dels ligger rätt, dels om det resultat som uppnås är rimligt. Det blir en sammanvägd bedömning utifrån olika faktorer som om budget hålls, hur sjuktagen bland anställda ser ut och hur kvalitetsutvecklingen ter sig.

Modellen för att arbeta med resursfördelning har ett starkt fokus på kostnadsramar. Det för också med sig att det inte finns några inbyggda incitament för kostnadseffektivitet, enligt en respondent. Några mer utvecklade effektivitets- eller produktivitetsdiskussioner förekommer inte heller som en del i budgetprocessen. En källa till information om effektivitet är dock de jämförelsedata som finns tillgängliga, inte minst genom Kolada, och möjliggör att sätta den egna kommunens kostnadsnivå, för att ta ett exempel, i relation till andra. En centralt placerad respondent beskriver det som att sådana jämförelser visar att kommunen över lag ligger bra till. Flera av respondenterna som representerar förvaltningar hänvisar också till Kolada. En respondent som representerar en förvaltning framhåller exempelvis att de kostnadsmissigt ligger på en nivå som indikerar att de i alla fall inte får för mycket resurser till sin förvaltning.

Mål och ambitioner med upplägg för budget och resursfördelning

Det framgår inte av studien några mer explicita mål med modellen för budgetarbete och resursallokering. Bilden är dock relativt samstämmig, det finns ett fokus på ekonomi. En respondent beskriver det som: ... ”*det är djupt rotat*

det här med disciplinen då...att ha en stark ekonomi i botten". I budgeten för 2023 återspeglas som vi beskrivit fokus på ekonomi i de återkommande betoningarna på att ekonomin är överordnad andra mål.

Den bild som över lag ges är emellertid att resursfördelningsmodellen tas för given. Att den skulle vara kopplad till någon särskild målbild utöver sin funktion kopplad till fördelning av resurser uppges alltså ej.

Resursfördelning i en organisatorisk kontext

Modellen för att arbeta med budget och resursallokering sker alltid i en kontext där andra styrinitiativ pågår.

Ett sådant styrinitiativ är att Borås Stad introducerat en ny styr- och ledningsmodell, något vi också beskrev i föregående avsnitt. Allmänt beskrivs att Borås Stad strävar efter att arbeta med en decentraliserad styrning och ledning. Tillit är ett vanligt förekommande begrepp i olika dokument. Vissa respondenter beskriver utvecklingen som i linje med tillitsbaserad styrning och ledning. Färre mål och regler och policys med bestämda slutdatum är delar av denna idé. Tillit är också ett genomgående tema i Borås Stads styr- och ledningssystem.

Om den förändrade modellen för ledning och styrning lett till någon större ändring i praktiken är det flera respondenter som ställer sig tveksamma till. Flera menar dock att övergripande finns det en ambition att arbeta decentraliserat. En sak som också betonas av flera är att modellen för att arbeta med budget stödjer den decentraliseringsambition som finns. Resurserna som delas ut som en ram tillåter att den interna resursallokeringen inom respektive förvaltning kan ske utifrån lokala behov och prioriteringar. En respondent beskriver dialogen som sker kring satsningar, prioriteringar och avvägningar som central för att skapa en avvägd verksamhet i relation till de resurser som anslås:

Det går ju många varv om vi ska säga något positivt, så går det många varv, där många personer får vara med och även förvaltningen får vara med och generera förslag på hur man kan gå vidare och i den bästa av världar så innebär ju det att man går många varv att man skapar, att man får fram förbättringsmöjligheter och att man tröskar det lite grann och att det blir en process.

Det är framför allt på nämndnivå fokus för relationen mellan satsade resurser och verksamhet ligger. Det är där behov och avvägningar görs. I detta sammanhang menar en respondent också att övergången till en sektorsorganisation inneburit en förbättrad verksamhetsnära diskussion. I en stadsdelsorganisation blir det en mer övergripande diskussion eftersom nämnden har ett tydligare övergripande ansvar för flera olika verksamhetsområden. I den sektorsindelade organisationen blir det ett mer avgränsat fokus kring den specifika sektorns förutsättningar och de inblandade aktörerna har bättre kunskap och är mer insatta.

Kommunfullmäktige kan som det beskrivs i den övergripande modellen för styrning och ledning fatta inriktningsbeslut i form av fokusområden och särskilda uppdrag. Detta sker emellertid inte alltid i relation till resursfördelningsmodellen och föranleder en respondent att beskriva det som "parallella system".

Där man jobbar i fokusområden och sådant, man tar upp fokusområden och vad det ska innebära. Men man tar ju inga resurser kopplat till det. Och jag vet inte hur man skulle kunna jobba med mål och fokusområden om man inte avsätter resurser till det.

Det senare där Kommunfullmäktige pekar på vad som ska göras inom en verksamhet problematiseras främst i de fall detta sker utan någon extra resurstilldelning. Utan särskilda resurser för vad som upplevs som extra tillkommande verksamhet blir uppgiften då för nämnd och förvaltning att göra lokala omprioriteringar. Beskrivningar ges emellertid av att detaljnivå och mängden särskilda uppdrag minskat.

Den bild som förmedlas av organiseringen och praktiken kring budgetprocessen är att den ges en central roll i kommunens planering av ekonomi och verksamhet. Det beskrivs som att: *"Ekonomistyrningen här, har en väldigt stark ställning i Borås Stad, stark informellställning"*. Detta avspeglas också i rutinerna för det formella arbetet genom att de som arbetar med budgeten centralt rapporterar direkt till Kommunstyrelsens politiker och majoriteten. Det avspeglas också genom att inte alla resurser allokeras omedelbart, vilket beskrivs möjliggöra en styrning med budgettilldelningar. Att ekonomin intar en så pass central ställning kompenserar enligt en respondent för att ekonomistyrningens formella regelverk i alla sina delar kanske formellt inte framstår som särskilt starkt.

Vi möter liten eller i princip ingen stark argumentation kring att det finns en orättvisa mellan olika nämnder i bemärkelsen att någon annan nämnd skulle erhålla orimligt mycket resurser i förhållande till den egna. Över lag framstår den centrala styrningen och samordningen som starkt avseende budgetprocessen. De krav som finns om att mer medel borde tilldelas den egna förvaltningen handlar i regel om att det finns vissa behov som är eftersatta eller att det skett en förändring i behov som inte uppräknings av den ekonomiska ramen tagit hänsyn till. Att dessa extra medel skulle tas från någon annan nämnds budget framförs ej. Inte heller någon bedömning om en sådan extra tilldelning skulle leda till en omprioritering till den egna verksamhetens förmån.

Uppfattningen att den centrala styrningen i vissa frågor är för svag uttrycks också. Ett sådant område rör digitalisering. Samtidigt som digitalisering påverkar alla är den centrala styrningen och samordningen för svag.

Uppfattningar om organisering av ansvar och uppföljning

En fråga handlar som vi beskrev i inledningen om hur det ekonomiska ansvaret tar sig uttryck, inte minst gäller det den formella ansvarsformuleringen. I alla nämnder med tillhörande förvaltningar finns ett tydligt krav på att eftersträva att få en budget i balans. Det finns ett tydligt fokus på ekonomi och som vi beskrivit sker det en systematisk uppföljning.

Nämnderna har skilda erfarenheter kring hur underskott hanteras, där Individ- och familjeomsorgsnämnden framhäver att de huvudsakligen haft underskott och att dessa vanligtvis avskrivs. En respondent formulerar det som att underskott "alltid skrivs av". Vid redovisning av överskott föreligger en restriktion där överskottet måste återbetalas och inte får behållas. Avvikande från detta mönster framgår i Grundskolenämndens uttalande, där det framgår att ett överskott bokförs som ett ackumulerat resultat, tillgängligt för anspråk vid kommande år. Detta beskrivs kunna användas för tillfälliga satsningar, men får inte vara nivåhöjande.

Vård- och äldrenämnden har traditionellt sett redovisat betydande överskott under de senaste åren, emellertid uppvisar nämnden för första gången år 2023 ett underskott. I enlighet med de riktlinjer som fastställts i styrdokumentet konstateras dock att en handlingsplan bör initieras vid en förmodad underskottsprognos. Vård- och äldrenämnden har betraktats som "den rika nämnden", menar en respondent. Denna uppfattning har medfört att nämnden inte bedömts vara i behov av ytterligare resurstilldelning, vilket har ut-

gjort en svårighet under förhandlingarna om nya budgetanslag inför kommande år.

Enligt Grundskoleförvaltningen har det hittills inte förekommit något underskott på förvaltningsnivå. Om nämnden däremot överskrider budgetramen utan att man visar att man vidtagit åtgärder skulle detta möjligen resultera i någon form av åtgärd enligt de beskrivningar som ges. Representanter för Individ och familjeomsorgen framför ett liknande resonemang och framhåller att om nämnden inte förmår upprätthålla budgetdisciplin ska en åtgärdsplan formuleras. När det gäller ansvar för underskott som riskerar att uppstå har det visat sig att nämnden inte har utkrävts ansvar för underskottet. I stället har man fokuserat på att förklara vad som ledde till underskottet och ge en rimlig förklaring till varför det uppstod. Sociala omsorgsnämnden har haft ett underskott under hela året och vid negativa resultat behandlas detta under planerings- och uppföljningssamtal som benämns uppdragsdialog. I detta sammanhang betonas även vikten av att utarbeta en åtgärdsplan för att adressera de identifierade utmaningarna.

Beskrivningarna visar att lite olika uppfattningar finns kring vad som gäller vid över- eller underskott, lika så att olika erfarenheter finns av att ha över eller underskott. En respondent menar att eftersänkta underskott och extrasatsningar tillsammans gör att modellen för resursfördelning i praktiken inte följs. En respondent gör följande kommentar:

Ja, eller den som inte har ordning på sin interna styrning eller kontroll, på sina avtal eller kontroll på pengarna. Den får extra, mer pengar, som de kan sprätta runt med utan att ha kontroll på dem.

Att en del medel kan tilldelas under året, ibland i form av äskanden om att få gå med underskott, beskrivs som ett otydligt system med risk för att de som inte håller sig inom sin ekonomiska ram, eller de som är bäst på att argumentera för sin verksamhet, erhåller mer resurser. En centralt placerad respondent menar att hålla sin budget är ett sätt att få vara ”i fred”. Det är när budgetavvikelse noteras och risker för underskott finns som det blir mer intensiva samtal kring verksamhet mellan förvaltning och centralt placerade tjänstemän. En respondent beskriver emellertid reglerna för vad som gäller om ett underskott görs som *väldigt otydliga*.

En risk som lyfts fram med att förvaltningarna inte får föra med sig överskott till nästa år, är att det kan leda till en kortsiktighet. För att undvika detta

kan mindre verksamhetsoptimala beslut fattas. Detta för att konsumera de avsatta resurserna som annars vid årets slut upphör att vara tillgängliga. En respondent beskriver det som att det blir lite ”köpfest” i slutet av året. Till det ska läggas, som vi beskrivit, att om alla resurser inte förbrukas finns en risk för att det ska påverka nästkommande års tilldelning. Flera respondenter menar att denna ”årseffekt” i viss utsträckning finns, men att det över lag inte är något större problem. Vissa inköp och satsningar kanske görs i slutet av året, men omfattningen beskrivs som begränsad.

Något som flera respondenter lyfter fram är möjligheten till att arbeta mer med en flerårsbudget. Uppfattningarna går dock starkt isär kring om detta är bra eller dåligt. Vissa menar att det vore en bra lösning som skulle stärka långsiktigheten. Andra är mer negativt inställda.

De beskrivningar som görs indikerar att över lag uppfattas uppföljningen av ekonomi och verksamhet som välfungerande. Uppföljning sker bland annat två gånger per år då förvaltningar träffar Kommunstyrelsen i något som kallas uppdragsdialog. En respondent beskriver det:

Och sen har man ju haft något man har kallat för plupp på våren och hösten och nu kallar man det i stället uppdrags dialog för att man ska ha dialog då mellan både äldrenämnden och Kommunstyrelsen. Sen blir ju innehålllet i utifrån mitt sätt... så är det ändå ganska likt så som det fungerade innan. Det är väldigt bra att vi har de här dialogerna för det blir ju en chans för oss att få prata direkt med Kommunstyrelsen.

Problematiseringar och styrkor

Vissa problematiseringar har lyfts fram ovan. Här beskrivs ytterligare några aspekter som problematiserades kopplade till resursfördelningen. På det följer en beskrivning av styrkor och fördelar med sättet att arbeta med resursallokering.

En sak i detta som lyfts fram och problematiserades rör den *interna servicen* som levereras genom ett köp- och säljssystem. Där upplevs kostnaderna öka mer än vad som ges i kompensation för kostnadsökningar i ramen. Detsamma gäller hyornas utveckling. En respondent som representerar en förvaltning beskriver det:

En annan sak man kan fundera på. Det är de centrala kostnaderna för de servicebitar som finns. Där vi köper löneservice och data-service. Vi har hyror via...vad gör de då? Då höjer de priserna på 14–15%, har de gjort i år. Då är det ju så att säga utförarnämnderna som får betala sparbetinet även för de här servicenämnderna. Om ni förstår vad jag menar. Det är också en fundering – Är det verkligen så det ska gå till i en kommun, tänker jag.

Att dessa kostnader tillåts öka mer än andra som räknas upp i modellen beskrevs som orimligt. Det beskrevs också som oklart varför kostnaderna för dessa delar hamnar på den nivå de gör.

Några av nämnderna lyfter fram och problematiserar *volymuppräknningen*. Individ- och familjeomsorgsnämnden framhåller att "volymerna" inte tar hänsyn till de aktuella behoven. Det handlar om att modellen för att bestämma "tyngd" i verksamheten är för grov och inte fångar skiftningar som sker och som skapar ett mer utmanande uppdrag. Exempel ges kopplat till SIS och HBV boenden. Även Vård- och äldrenämnden ges som exempel. Argument förs fram om att volymuppräknningssystemet måste förändras eftersom systemet för närvarande inriktar sig på 65-åringar, vilket inte anses vara den åldersgruppen som har störst behov utan volymuppräknningen borde påbörjas vid de personer som är 80 år.

En sak som problematiseras är *kortsiktigheten* som skapas av upplägget för budgetprocessen under året. Kommunfullmäktige fastställer nämndernas ekonomiska tilldelning som beskrivits i november. Detta anser flera respondenter är för sent eftersom handlingsutrymmet tenderar att bli för kort. En politiker beskriver:

Budgeten för år 2024, den tar vi i Kommunfullmäktige i november, 2023. Det är ganska sent, tycker jag, och det betyder att nämnderna tar sin budget i januari, 2024. Jag tycker att nämnderna borde ha klart sin budget redan under senhösten året innan.

En respondent som representerar en nämnd framför att det blir svårt att veta förutsättningarna eftersom nämnden bara får en månad på sig att göra justeringar. Med utgångspunkt i detta framhålls budgetprocessen som ineffektiv utan långsiktighet inbyggd i processen. Flera av respondenterna vill tidigarelägga budgetbeslutet och menar att man borde arbeta med tvåårsbudgetar

eller flerårsbudgetar, för att få mer tid att planera sin verksamhet. För grundskolenämndens del skulle detta innebära att hela läsåret inryms.

Några av respondenterna anser även att sättet att arbeta med resursfördelning är *otydligt och att mål och ambitioner med upplägget är oklara*. En annan representant beskriver det som att det saknas en tydlig beskrivning av modellen och vad som ingår i den. Det lyfts också fram att resursfördelningsmodellen inte reviderar felaktigheter bakåt och att den inte tar hänsyn till de faktiska kostnaderna vid uppräknings, vilket gör att det blir oklart angående vad nämnden får pengar för.

Äskanden är ytterligare en komponent som lyfts fram av flera av nämnderna. En respondent från Individ och familjeomsorg framhåller att äskanden förekommer men hävdar samtidigt att man i Borås Stad uttryckt att man inte ska jobba med detta. Nämnden ska arbeta med en faktabaserad ram som bygger på korrekta underlag. Äskanden medför en viss stress eftersom nämnder och förvaltningar inte kan vara säkra på att tilldelas de medel som efterfrågats.

Några av respondenterna problematiserar organisationen med det som de upplever det stora antal fackförvaltningar. Detta leder till att för många har ett *för avgränsat fokus*. Detta beskrivs av någon som ett ”stuprörproblem” som kommer med att man får en resurs för sin avgränsade delverksamhet. En annan beskriver det som att när alla medel fördelas ut i respektive ramar så återstår frågan om hur helhetsperspektivet ska stärkas.

Problematiseringarna som beskrivits ska inte tas som intäkt för att studien övergripande fångade ett starkt ifrågasättande av modellen. En respondent konstaterade att vi ”vet ju vad vi har, och det mesta fungerar ju bra”. Flera respondenter pekar också på fördelar med det sätt resurserna fördelas på.

En sådan fördel handlar om att det är en inarbetad process som skapar *förutsägbarhet*. Aktörerna i Borås Stad har kännedom om processen och att det sker få förändringar mellan åren, ger stabila förutsättningar. En annan fördel som lyfts fram är att det starka fokuset på ekonomi och att ramarna över lag hålls gör att verksamheten hela tiden måste prövas mot behov. Om nya uppstår måste det avgöras om medel ska äskas och om inte nya medel tillkommer måste omprioriteringar ske. Detta skapar enligt resonemanget en effektivisering av verksamheten.

En annan fördel beskrivs modellens lite ”grova” karaktär vara. Det gör modellen *robust* och bidrar till den beskrivna förutsägbarheten. Den tar inte heller hänsyn till mindre avvikelser eller ändringar i exempelvis behov, vilket

gör att den måste kompletteras, vilket leder till att, som en respondent beskriver det: *"den politiska processen får stå för att föra in verkligheten"*.

Processen leder till att resursallokeringen blir *väl förankrad*. Att politiken tydligt kommer in i processen under året beskrivs som en av fördelarna med budgeten.

Ja fördelen alltså. Man kan väl säga att budgeten den genomarbetas väldigt mycket. Varje parti tar ställning till budgeten. Många partier lägger egna budgetar och för fram egna förslag. Det är ett väldigt jobb med den här budgeten och det är en demokratiskt riktig budget tycker jag. (Politiker)

Det är en återkommande kommentar att processen där en bearbetning sker i flera varv är en styrka eftersom olika aktörer, både politiker som nämnts och tjänstemän på olika nivåer, kommer in i processen. Processen blir därmed "dialogbaserad".

En annan fördel, som också vidrörts tidigare, är att fokuset på ramar och det upplägg som finns för processen ger en bra *totalkostnadskontroll*. Utgångspunkten kan tas i prognoser om vilka resurser som faktiskt finns att tillgå och under hösten möjliggörs ytterligare justeringar allt eftersom ny information om förutsättningarna tillkommer.

Analys och slutsatser

Borås Stad tillämpar sedan ett antal år en sektorsorganisering med facknämnder. Ur ett resursfördelningsperspektiv beskrivs övergången inte ha varit särskilt dramatisk. Tvärt om förefaller de underliggande modellerna för att fastställa anslag i kommundelsorganisationen ha fungerat väl som utgångspunkt även för fördelning av resurser i det nygamla sättet att organisera verksamheten på. Nya ideal för organisering och ledning har också på senare tid anammats som går i linje med det som brukar beskrivas som tillitsbaserad styrning och ledning, vilket också lyfts fram i kommunens budgetdokument för 2023 och i dokumentet som beskriver Borås Stads styr- och ledningssystem.

Borås Stad tillämpar en modell för resursfördelning som kan beskrivas som traditionell. Fördelningen sker genom att ramar fastställs för nämnderna. Modellen för resursfördelning följer således principen om anslagsfinansiering. Ramarna fastställs genom en sammanvägning av prognoser kring volym, kostnadsökningar och löneökningar. Det samlade intryck som förmedlas är att det över lag är en accepterad modell som upplevs som legitim, även om det finns kritiska uppfattningar kring vissa dimensioner av modellen. Kritiken handlar emellertid ofta om att nivåerna på resurserna som allokteras borde ändras, snarare än om att modellen för resursallokering i sig borde revideras. Någon diskussion kring fördelning och prioritering mellan olika nämnder återspeglas inte i vårt material.

En underliggande problematik som beskrivs är emellertid ett ifrågasättande och ibland en okunskap om varför tilldelningen ser ut som den gör. Ett antal uppfattade problem och styrkor med resursfördelningen beskrivs i föregående avsnitt: Problem som lyfts fram inkluderar ökande kostnader för interna tjänster, brister i modellens förmåga att anpassa sig till skiftande behov och brister i budgetprocessen på grund av dess kortsiktighet. Dessutom nämns oklarheter i resursfördelningsmodellen och organisatoriska utmaningar. Å andra sidan, identifieras styrkor såsom förutsägbarhet och stabilitet i den etablerade processen, dess fokus på ekonomisk disciplin och effektivitet, samt

dess robusthet och politisk förankring. Totalkostnadskontroll och en dialogbaserad process ses också som positiva aspekter.

Nedan redogör vi mer utförligt för ett antal centrala observationer med grund i de utgångspunkter som beskrevs i inledningen.

Resursallokering, organisering och ansvar

Vi konstaterade i rapportens inledande ramverk att resursallokering bör förstås dels i relation till övriga dimensioner av budgetering och i relation till övriga styrnings- och organiseringspraktiker. Utöver det påpekades också vikten av att beakta samspelet mellan formella och informella strukturer. Sett utifrån detta ramverk går det att peka på några iakttagelser.

Resursfördelning, styrning och ansvar

Vi har redan beskrivit att resursallokeringsprocessen kan beskrivas som väl etablerad och väl fungerande sett till hur processen förlöper under året. Även om alla inte fullt ut verkar ha vetskap om varför en viss mängd resurser fördelas till en viss förvaltning förefaller alla känna väl till de olika stegen i processen. Viss kritik riktas mot upplägget för arbetet under året, bland annat den nämnda korta planeringstiden, men mer omfattande kritik eller förslag på ändringar ges inte. Beskrivningarna indikerar en försiktighet vid bestämmande av det totala ekonomiska utrymmet för kommande år. Ramarna bestäms så att viss marginal finns för att hantera ändrade förutsättningar. Över huvud taget förmedlas en bild av centralt placerade politiker och tjänstemän som tar ett stort ansvar för kommunens ekonomi. Grundprincipen för hur ramarna bestäms gör att det blir en stark koppling till föregående års förutsättningar. Förutom uppräknings sker ändringar i princip bara på marginalen.

Lika centralt för budgetprocessen som allokeringen av resurser är hur verksamheten styrs. Det i bemärkelsen hur styrning, organisering och ledning ger förutsättningar i relation till principerna för allokering av resurser. Vi beskrev det som att uppmärksamma den resursmottagande sidan. Borås Stad arbetar med en decentraliserad modell där mycket av prioritering och verksamhetsnära avgöranden tas lokalt i nämnderna. Ansvar, befogenheter och realistiska förutsättningar följs också åt i den decentraliserade modell som tillämpas. Vissa avsteg beskrivs som kan handla om att Kommunfullmäktige fattar beslut om uppdrag utan särskild resurstilldelning, eller för den delen att andra faktorer gör att det lokala ibland upplevs som mindre rimligt.

Över lag förefaller emellertid tanken om en decentraliserad organisation följas konsekvent.

Vad gäller organisering av formellt ekonomiskt ansvar beskrivs det som mer otydligt för förvaltningarna. Dessa är inte resultatenheter med ett balansansvar i bemärkelsen att de får föra med sig både över- och underskott till nästkommande år. Snarare fungerar de som kostnadsenheter i bemärkelsen att de har ett ansvar att hålla kostnaderna inom de angivna ramarna under innevarande budgetår. Helt tydlig är emellertid inte ansvarsbilden. Ibland kan medel vid överskott få föras med till nästkommande år, men beskrivningar skiljer sig åt hur överskott hanteras. Beskrivningar ges också av att man kan äska att få gå med ett visst underskott. Vi har också beskrivit att vissa underskott tenderar att skrivas av, något som kan uttolkas som att det finns en gemensam förståelse kring att rambetingelserna inte är rimliga.

Den tredje dimensionen av budgetprocessen vid sidan om resursallokering och styrning handlar om ansvarsutkrävande. Vi har redan beskrivit vissa otydligheter gällande förvaltningarnas ansvar kopplat till över- och underskott. Samstämmiga beskrivningar ges emellertid av att det i kommunen finns ett starkt fokus på en balanserad ekonomi. Detta avspeglas i att avsteg leder till en intensivare dialog emellan kommunledning och förvaltning. Vad gäller både planering och uppföljning så sker detta i relationen mellan förvaltningar och kommunledning framför allt i relation till ekonomin. Väl utvecklade rutiner beskrivs, som följs under året avseende uppföljning.

Sammantaget observerar vi en väl etablerad resursallokeringsprocess som sker med en betoning på totalkostnadskontroll och viss försiktighet. Detta sker i en decentraliserad modell som ger lokala förutsättningar. Rutiner kring över- och underskott är inte helt entydiga utan hanteringen bygger på ett samspel mellan kommunen centralt och lokal förvaltning. En samlad slutsats är därför att det snarare är den informella ordningen och organiseringen kring ekonomifrågor som garanterar en balanserad ekonomi än en utvecklad formell ansvarsstruktur. Den samlade slutsatsen är att resursallokeringen är en stabil, välfungerande och legitim process. Ett formellt och informellt samspel finns som stödjer ett starkt fokus på en balanserad och god ekonomi.

Resursallokering i en styrningskontext

I det inledande avsnittet betonades också vikten av att belysa budgeten som en styrningsaktivitet bland många som kan förväntas pågå. Detta kan belysas genom att diskutera styrningsrelationerna dels vertikalt, det vill säga hur

styrningen integreras hierarkiskt, dels horisontellt i betydelsen hur olika styrinitiativ integreras med varandra.

Vi observerar en stark hierarkisk integration av ekonomistyrningen i en snäv bemärkelse. Konstaterandet av att det finns en tydlig uttalad ambition från Kommunfullmäktige att överordna ekonomin avspeglas också i väl etablerade rutiner och det beskrivna samspelet. Med den decentraliserade modellen är det sedan upp till varje förvaltning att göra verksamhetsmässiga avvägningar. Att det är relevant att tala om ekonomistyrning i en snäv bemärkelse beror på att relationen mellan ekonomi och verksamhet är svag och mål, uppdrag och fokusområden som formuleras av fullmäktige beskrivs som "parallell" till och frikopplad från budgetprocessen. Den granskning av dokument som gjorts pekar i samma riktning. Resursallokeringen är därmed svagt horisontellt integrerad med andra styrinitiativ.

Sammantaget utgör resursfördelningsmodellen i sig inte en integrerad del i en övergripande styrningskontext. I stället ska resursfördelningen förstås som ett av flera styrinitiativ som pågår. Resursfördelningen fungerar därmed endast avseende ekonomin som en länk mellan den operativa och den strategiska nivån. Något stöd för förverkligandet av de av fullmäktige fastslagna fokusområdena förefaller inte att ges. Det måste i sig inte vara problematiskt men förutsätter kompletterande styrning.

Risker och utmaningar

Principer och rutiner för resursfördelning har beskrivits tillsammans med problematiseringar som lyfts fram. En grund ges också för att resonera kring det vi väljer att beskriva som risker. Alla sätt att organisera och styra kommer med för- och nackdelar. Här sker därmed ett resonemang som pekar på det som kan beskrivas som "baksidan" av det nuvarande sättet att allokera resurser på. Det måste alltså inte nödvändigtvis vara aktualiserade problem.

En första risk med den befintliga modellen för arbete med budget och resursallokering är den beskrivna förlitan på det i vissa delar informella politiska ansvarstagandet för processen. Modellen för arbetet har tjänat kommunen väl, vilket avspeglas i en positiv ekonomisk utveckling. Med ett politiskt landskap som i större utsträckning kännetecknas av mindre stabila majoriteter bör frågan ställas hur robust modellen är utifrån ett sådant perspektiv.

En andra risk handlar om det som inom budgetforskningen brukar benämnas inkrementalism, det vill säga att omprövningar sker i begränsad utsträckning, vilket vi beskrev som ett vanligt budgetproblem. Risken handlar

därför om hur rimlig den resurstilldelning som sker är. Budgeten bygger i Borås Stad enligt grundprincipen vidare på föregående års tilldelning (ibland med en inbyggd volymkompensation). Föregående års resursallokering och ramar tas i stor utsträckning som utgångspunkt för nästkommande år. Omprövningar beskrivs också framför allt ske efter dialog kring behov av nya satsningar och inga exempel ges på nedrevideringar utöver allmänna sparbetning. Några incitament mot hög inre och/eller yttre effektivitet skapas inte av resursfördelningsmodellen i sig och inte heller som det förefaller av annan styrning eller uppföljning av förvaltningarna.

En tredje risk rör resursallokeringens roll i styrningsrelationen mellan fullmäktige och förvaltningar. Styrningsambitioner återspeglas i budget där fokusområden och mål specificeras, men utan att koppla det till vilken förvaltning som ska ta sig an dem eller vilka de ekonomiska förutsättningarna är för dem. På förvaltningsnivå står det fritt att prioritera enligt den decentraliserade ansvarsmodell som råder. Att mål, uppdrag och fokusområden formuleras av fullmäktige utan starkare koppling till resursallokeringen är emellertid ett exempel på att modellen inte fullt ut stödjer i styrning kopplat till politiska viljeyttringar. Omprövningar ur ett effektivitetsperspektiv blir också svaga i den befintliga modellen. Risker handlar därmed om att styrning inte samspelar och att vissa dimensioner inte styrs.

En fjärde risk är att upplägget för arbetet med budget får ett för starkt kortsiktigt fokus. Tidsperspektivet problematiseras på olika sätt i beskrivningarna. Ett handlar om de problematiseringar som gjordes av att tiden för planering av åtgärder och ändringar blir för kort när beslut om tilldelning av ramar sker senare på hösten. Det kan föras samman med beskrivningarna av ett starkt fokus på det innevarande årets resurstilldelning. Incitamentsstrukturen verkar därmed för ett kortsiktigt fokus på innevarande år. Ett år som det finns tidsmässigt begränsade förutsättningar att planera på grund av sent angivna ramar. Detta försvårar strukturella åtgärder som tar tid att planera och genomföra. Tillsammans med beskriven inkrementalism kan budgetprocessen därmed riskera att ha konserverande effekter.

Sammantaget

Bedömningen blir sammantaget inte helt väsensskild den som skedde för tio år sedan i rapporten *En modell i centrum*. I huvudsak observerar vi en väl fungerande modell för resursfördelning. Det är också en modell som sätts i centrum i bemärkelsen att det finns ett tydligt och snävt fokus kring målupp-

fyllelsen kring ekonomi som beskrivs som överordnad. Modellen med att utifrån en försiktigt bestämd ram för helheten fördela resurser till respektive förvaltning ger utrymme att utifrån dialog avgöra relevans i tillkommande satsningar eller kompensation för oförutsedda händelser. Precis som då kan också konstateras att formuleringen av ekonomiskt ansvar inte är helt tydlig på förvaltningsnivå.

En slutsats är därför att modellen som tillämpas för resursfördelning är stabil, skapar förutsägbarhet och förutsättningar för en balanserad ekonomi för kommunen som helhet. En indikator på det senare är att Borås Stad haft en stabil och positiv ekonomisk utveckling.

Vi har också pekat på några risker som kan vara värda att beakta i ett framtida utvecklingsarbete:

- 1) Förlitan på informellt politiskt ansvarstagande, vilket kan vara problematiskt i ett instabilt politiskt landskap.
- 2) Inkrementalism i budgetprocessen ger bristande förutsättningar för omprövningar av effektivitet.
- 3) Svag koppling mellan resursallokering och politiska mål i styrningen, vilket kan leda till bristande samspel och effektivitet.
- 4) Ett kortsiktigt fokus i budgetarbetet, med begränsad tid för planering och risk för konserverande effekter.

Till slutsatsen kan därmed också läggas att det finns risker med det sätt resurserna allokeras på och att dessa kan komma att aktualiseras på grund av förändringar i verksamheten; ändringar i sammansättningen och samspelet mellan aktörer i kommunen; samt ändrade omvärldsbetingelser.

Ett resonemang har också utvecklats kring hur pass integrerad resursfördelningen är med styrningskontexten i övrigt. I anslutning till det konstaterades det att integrationen är låg, vilket är i linje med konstaterandet att det finns ett snävt fokus kring ekonomistyrningen. Detta kan emellertid leda till att riskerna under punkt tre accentueras, att vissa dimensioner av kommunens verksamhet inte styrs som avsett eller i linje med uttryckta ambitioner. Detta för oss över till ett avslutande resonemang kring resursallokering i styrningskontexten.

En modell för tillitens tidevarv?

Borås Stad har i likhet med en stor andel kommuner tagit sig an ett arbete med att ändra och anpassa styrning och ledning efter de principer som be-

skrivs i det som benämns tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL). Från början har denna rörelse inte handlat särskilt explicit om ekonomistyrningsprinciper. En mer generell kritik har funnits i rörelsen mot prestationsersättning och fokus på hård uppföljning av många nyckeltal. TBSL har beskrivits som att handla om: tillit, medborgarfokus, helhetssyn, handlingsutrymme, stöd, kunskap, öppenhet och långsiktighet (Bringselius, 2021). På senare tid har emellertid diskussionen både aktualiserats och utvecklats. Bland annat beskriver en rapport (Siverbo, 2023) att TBSL förefaller förknippas med tankar om anslagsfinansiering som en lämplig modell för resursallokering.

Den genomförda studien indikerar att en anslagsfinansieringsmodell som bygger på att ramar anslås till förvaltningar med en hög grad av decentralisering ligger väl i linje med vissa av de angivna principerna. Exempelvis gynnas ett lokalt handlingsutrymme eftersom beslut om prioriteringar och avvägningar förs ner till förvaltningsnivå. Detta sker också samtidigt som antalet av fullmäktige specificerade uppdrag minskat. Å andra sidan finns det inget som talar för att långsiktighet eller helhetssyn stärks eller gynnas av det befintliga sättet att arbeta med budgetering och resursfördelning. Tvärt om leder som vi beskrivit snarast det aktuella sättet mot ett fokus på det innevarande budgetåret. Den tydliga fördelningen till fackförvaltningar kan inte heller antas leda till eller stärka samarbete mellan förvaltningar, något som det fanns tydligare ambitioner med att gynna i kommundelsorganiserings-tanken.

Sammantaget kan vi konstatera att vissa dimensioner av det som benämns TBSL gynnas. Det nuvarande sättet att fördela resurser på är i linje med en decentraliseringsambition. Det finns också som beskrivits inslag av dialog och förhandling i upplägget som mycket väl kan väga upp för att sättet att fördela resurser och organisera ansvar på snarast kan antas leda till kortsiktighet. Oavsett hur väl modellen stödjer TBSL förefaller Borås Stad kännetecknas av förtroendefulla relationer med en gynnsam dialog.

Litteratur

Anthony, R. N., Johansson, G., & Samuelson, L. A. (1990). *Administrativ styrning: om ekonomistyrning i decentraliserade organisationer*: Studentlitteratur.

Bourmistrov, A., & Kaarbøe, K. (2013). From comfort to stretch zones: A field study of two multinational companies applying “beyond budgeting” ideas. *Management Accounting Research*, 24(3), 196–211. doi:<https://doi.org/10.1016/j.mar.2013.04.001>

Bringselius, L. (2021). Tillit. Introduktion till tillitsforskningen. In L. Bringselius (Ed.), *Tillit och omdöme. Perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.

Douglas, S., & Overmans, T. (2020). Public value budgeting: propositions for the future of budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting Financial Management*.

Franco-Santos, M., & Otley, D. (2018). Reviewing and Theorizing the Unintended Consequences of Performance Management Systems. 20(3), 696–730. doi:<https://doi.org/10.1111/ijmr.12183>

Kastberg, G., & Lagström, C. (2019). Processes of hybridization and de-hybridization: organizing and the task at hand. *Accounting, auditing and accountability journal*, 32(3), 710–725.

Malmi, T., & Brown, D. A. (2008). Management control systems as a package—Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19(4), 287–300. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.mar.2008.09.003>

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340. doi:[doi:10.1086/226550](https://doi.org/10.1086/226550)

Otley, D. (2016). The contingency theory of management accounting and control: 1980–2014. *Management Accounting Research*, 31, 45–62. doi: <https://doi.org/10.1016/j.mar.2016.02.001>

Siverbo, S. (2023). *Tillitsbaserad styrning och ledning i kommuner och regioner*. Retrieved from

Thomasson, A., & Kastberg Weichselberger, G. (2020). *Ekonomistyrning för offentliga verksamheter*. Lund: Studentlitteratur.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och regioner.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning
i Västsverige**

Box 171
431 22 Mölndal

Tel 0703-41 65 17

E-post kfi@kfi.se

www.kfi.se