

# Kvantitativ styrning i en kvalitativ värld

Budgetstyrning mot kvalitativa mål

Ellinor Hallberg    Johan Skog

Företagsekonomiska institutionen

Examensarbete för kandidatexamen 15 hp

Examensämne: Företagsekonomi

Höstterminen 2015

Handledare: Roland Almqvist, Andreas Sundström, Niklas Wällstedt

English title: Quantitative control in a qualitative world - Budget Management towards qualitative goals

Stockholm Business School



## Förord

Den föreliggande studien är en kandidatuppsats skriven vid Institutet för kommunal ekonomi på Stockholm Business School. Institutets kontakter inom Stockholm stad har givit en god insyn i stadens verksamhet, vilket har varit avgörande för uppsatsens tillkomst.

Vi önskar rikta ett stort tack till Roland Almqvist, Andreas Sundström samt Niklas Wällstedt vilka utgjort den handledningstrio som funnits till stöd under arbetets gång. Vidare önskar vi också framföra vårt tack till de tjänstemän inom Stockholm stad som på ett mycket förtjänstfullt sätt deltagit i studien.

Stockholm den 15 januari 2016



Ellinor Hallberg



Johan Skog

## Sammanfattning

Sverige är indelat i 290 kommuner vars huvudsakliga syfte är att skapa största möjliga samhällsnytta för sina medlemmar. Den offentliga sektorns verksamhet är reglerad genom lagstiftning. Kommunallagen är den lag i Sverige som reglerar den ekonomiska förvaltningen av kommunernas och landstingens verksamheter. Vidare regleras den offentliga verksamheten genom de så kallade speciallagstiftningarna. Speciallagstiftningarna specificerar vilken typ av tjänst kommunerna eller landstingen är skyldiga att erbjuda sina medlemmar.

Författarna har genomfört en fallstudie på Stockholm stad, i vilken semistrukturerade intervjuer har genomförts med ekonomichefer och stadsdelsdirektörer inom staden. Studien har syftat till att undersöka den potentiella kontradiktionen mellan den kvantitativa styrningen, i form av budgetstyrning, de kvalitativa verksamhetsmålen samt speciallagstiftningen som reglerar delar av kommunens verksamhet.

Studien visar på att det finns en kontradiktion mellan kommunallagens krav på budgethållning och delar av de kvalitativa målen för stadens verksamhet. Studien visar även på att det uppstår en konflikt inom vissa områden mellan kravet på budgetbalans och de tjänster kommunen är skyldig att erbjuda sina medlemmar genom speciallagstiftningen.

**Nyckelord:** Budget, kvantitativ styrning, kvalitativa mål, offentlig sektor

## Abstract

In Sweden the public sector consists of 290 municipalities and 20 county councils that; under the instrument of the Swedish Government, hold the responsibility of ensuring local and regional common welfare and interests. The Local Government Act governs the financial management of municipalities and county councils. In addition to this, most local authority services are regulated in what is known as special legislation. Special legislation covers those services within social welfare, health, environmental protection and compulsory education that must be made available to all residents.

A case study has been carried out on the municipality Stockholm City, where semi-structured interviews were held with financial managers and district managers. The study set out to examine if any potential conflicts exist between budget management, qualitative goals and special legislation.

The results of the case study indicate that a conflict could be found specifically between the Local Government Act requirements and parts of the qualitative goals of Stockholm City. Some discord could also be found in the area of maintaining a balanced budget whilst upholding the provision of mandatory local services as per special legislation.

**Keywords:** Budget, quantitative management, qualitative goals, public sector

## Innehållsförteckning

<b>FIGURFÖRTECKNING</b>	<b>5</b>
<b>1.0 INTRODUKTION</b>	<b>6</b>
1.1 BAKGRUND	6
1.2 DISKUSSION	7
1.3 AVGRÄNSNINGAR	8
<b>2.0 LITTERATURSTUDIE</b>	<b>9</b>
2.1 LITTERATURGENOMGÅNG	9
2.1.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT	9
2.1.2 MÅLSTYRNING	10
2.1.3 BUDGETERING	11
2.1.4 HOOD – A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS?	12
2.1.5 BALANSERAT STYRKORT	13
2.2 TEORETISK REFERENS RAM	13
2.2.1 KÄNNETECKNANDE FÖR OFFENTLIG VERKSAMHET	13
2.2.2 REGLER FÖR EKONOMISK FÖRVALTNING	14
2.2.3 KOMMUNALLAGEN OCH SPECIALLAGSTIFTNINGEN	15
2.3 ANALYSMODELL	16
<b>3.0 METODKAPITEL</b>	<b>17</b>
3.1 SYFTE, PROBLEMATIK OCH FORSKNINGSPRÅG	17
3.1.1 SYFTE	17
3.1.2 PROBLEMATIK OCH FORSKNINGSPRÅG	18
3.2 FORSKNINGSMETOD	18
3.2.1 FALLSTUDIE AV STOCKHOLM STAD	18
3.2.2 SEMISTRUKTURERADE INTERVJUER	18
3.2.3 SEKUNDÄRDATA	19
3.3 STUDIENS VETENSKAPSTEORETISKA PERSPEKTIV	19
3.4 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	20
3.5 FORSKNINGSETISKA HÄNSYNSTAGANDEN	21
3.6 KÄLLKRITISKA HÄNSYNSTAGANDEN	21
<b>4.0 EMPIRI</b>	<b>22</b>
4.1 RESPONDENT 1 – EKONOMICHEF	22
4.2 RESPONDENT 2 – STADSDELSDIRECTÖR	24
4.3 RESPONDENT 3 – EKONOMICHEF	26
4.4 RESPONDENT 4 – STADSDELSDIRECTÖR	28
4.5 RESPONDENT 5 – EKONOMICHEF	31
4.6 RESPONDENT 6 – STADSDELSDIRECTÖR	32
4.7 RESPONDENT 7 – EKONOMICHEF	35
4.8 RESPONDENT 8 – STADSDELSDIRECTÖR	36
<b>5.0 ANALYS OCH RESULTAT</b>	<b>39</b>
5.1 BUDGETPROCESSEN I STOCKHOLM STAD	39

<b>5.2 BUDGETERING SOM STYRVERKTYG</b>	<b>40</b>
<b>5.3 RELATIONEN MELLAN KVALITATIVA MÅL OCH KVANTITATIV STYRNING</b>	<b>41</b>
<b>5.4 RESULTAT</b>	<b>42</b>
<b>6.0 DISKUSSION OCH KRITISK REFLEKTION</b>	<b>44</b>
<b>7.0 KONKLUSIONER</b>	<b>46</b>
<b>7.1 SLUTSATS</b>	<b>46</b>
<b>7.2 FÖRSLAG TILL VIDARE FORSKNING</b>	<b>46</b>
<b>8.0 STUDIENS BEGRÄNSNINGAR</b>	<b>48</b>
<b>REFERENSER</b>	<b>49</b>
<b>BILAGOR</b>	<b>51</b>
<b>BILAGA 1. INTERVJUMANUAL</b>	<b>51</b>
<b>BILAGA 2. FORSKNINGSETISKA PRINCIPER</b>	<b>52</b>

## **Figurförteckning**

---

<b>Figur 1: Tre kärnvärden i offentlig sektor</b>	<b>12</b>
<b>Figur 2: Analysmodell</b>	<b>16</b>
<b>Figur 3: Dokumenttabell</b>	<b>19</b>

## 1.0 Introduktion

*Det föreliggande kapitlet omfattar en introducerande beskrivning av problematiken inom forskningsområdet. Vidare följer en kort redogörelse för den tidigare forskningen inom området vilket följs av forskningsfråga och syfte.*

Studien behandlar den potentiella kontradiktionen mellan kvalitativa mål och kvantitativ styrning inom den offentliga sektorn. Hur lämpligt är budgetering som styrverktyg inom en sektor där verksamheten till stor del vilar på kvalitativa mål? Studien är en fallstudie på Stockholm stad.

### 1.1 Bakgrund

Sverige är indelat i 290 kommuner som ansvarar för att tillhandahålla ett antal samhällstjänster för dess medlemmar. Kommunernas uppgifter regleras genom kommunallagen (SKL, 2015). I kommunallagens 8 kapitel 1§ regleras målen för den ekonomiska förvaltningen. I kommunallagen (1991:900) står att läsa: ”Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer”.

Kommunernas huvudsakliga uppgift är att bistå med samhällsnyttiga tjänster för sina medlemmar. För att lyckas med det har kommunerna fått ett antal förutsättningar för att lyckas. De svenska kommunerna har ett starkt självstyre och möjlighet att beskatta sina invånare för att finansiera sin verksamhet. Kommunalskatten är kommunernas största inkomstkälla och står för cirka 75 procent av kommunernas intäkter. Resterande intäkter hämtas från avkastning i kommunala bolag, verksamhetstaxor och statsbidrag (SKL, 2015).

Under 1950-talet blev metoden att använda budgetering för att styra offentliga och privata verksamheter mot uppsatta mål allt vanligare. Budgeten ger en bild av verksamhetens förutsättningar på ett övergripande plan, vilket sedan kan brytas ner i mer konkreta mål. Från och med 1950-talet är budgeten ett viktigt verktyg för att konkretisera och förverkliga statliga och privata strategier (Greve, 2011).

Budgetarbetet syftar till att uppnå kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet inom den privata sektorn, liksom den offentliga, är viktig för att säkerställa varje kronas fulla utväxling (Greve, 2011).

Power (2004) menar på att insatser till att försöka mäta både individuella och organisatoriska prestationer granskas alltid av politiker, beslutfattare och chefer oberoende tillgången till teknik och instrument, det kan till exempel vara mervärde och

operativ risk. Men att det samtidigt finns ett glapp mellan de politiska mätsystemen och de politiska kraven på noggrannhet och kontroll.

Budgetering används bland annat som ett verktyg för att nå verksamhets mål. Mål kan i sin tur delas in i två kategorier: kvalitativa och kvantitativa. Ett exempel på kvalitativt mål är att kunden ska uppleva att den levererade produkten håller en hög kvalitet. Ett kvalitativt mål kan vara svårt att mäta i efterhand. Ett exempel på ett kvantitativt mål är att inom 2 år uppnå en 20 procentig marknadsandel för en produkt. Ett kvantitativt mål kan, givet att det är noggrant definierat och att nödvändig data finns tillgänglig, vara enklare att följa upp i efterhand (Greve, 2011).

## 1.2 Diskussion

Den kommunala sektorn syftar till att skapa största möjliga samhällsnytta för kommunens medlemmar, vilket medför att den kommunala sektorn skiljer sig från den privata. Den privata sektorn syftar till är att generera högsta möjliga monetära avkastning på det investerade kapitalet. Kommunala verksamheter ska inte vara vinstdrivande, vilket framgår av kommunallagens 8 kapitel 3§. Det innebär att en kommun inte får ta ut högre avgifter än att det motsvarar självkostnaden för verksamheten.

Av kommunallagen (1991:900) framgår de samhällstjänster kommunerna är skyldiga att leverera till sina medlemmar. Vidare reglerar kommunallagens 8 kapitel 1§ riktlinjerna för kommunernas ekonomiska förvaltning.

Gällande den ekonomiska förvaltningen åligger det kommunerna att bedriva sin verksamhet genom en god ekonomisk hushållning. Det är kommunfullmäktige som beslutar om de ekonomiska ramarna. I praktiken innebär det att det är kommunfullmäktige som antar budgeten för kommunens verksamhet. Det är även budgeten som specificerar målen för kommunens verksamheter.

Såväl privata som offentliga organisationer har någon form av internstyrning. Den bakomliggande anledningen till det är att underlätta för organisationsledningen att följa upp verksamhetens prestation. Uppföljningen sker i form av olika nyckeltal för att ge en indikation på hur en verksamhet presterar utifrån ett kvantitativt perspektiv. I kvantitativ uppföljning är budgetering som styrverktyg vanligt inom den privata sektorn. Inom den offentliga sektorn är det mer komplicerat eftersom det saknas självklara mått för produktiviteten och effektiviteten utifrån kvalitativa mål (Greve, 2011).

Studien syftar till att undersöka om det finns en konflikt mellan den kvantitativa styrningen, i form av budgetstyrning, de kvalitativa verksamhetsmålen samt speciallagstiftningen som reglerar delar av kommunens verksamhet. Vidare syftar studien



till att bidra till en ökad förståelse för hur kommuner prioriterar mellan kvalitativa verksamhetsmål och att följa de uppsatta budgetramarna.

Mot bakgrund av detta avser studiens att besvara följande två frågeställningar:

- (1) Hur fungerar budgetering som styrverktyg mot kvalitativa mål inom Stockholm stad?
- (2) Hur hanterar Stockholm stad konflikten mellan kommunallagens 8 kapitel 1§ och de kvalitativa målen för verksamheten?

### 1.3 Avgränsningar

Med anledning av studiens omfattning har urval av respondenter och kommuner avgränsats. Empirin omfattar en intervjustudie, med stadsdelsdirektörer och ekonomichefer, på fyra av Stockholm stads stadsdelsförvaltningar. Valet av respondenter har baserats på deras centrala roll inom stadens budgetarbete.

## 2.0 Litteraturstudie

*Det föreliggande kapitlet presenteras de teorier som ligger till grund för studien samt en presentation av problemområdet utifrån tidigare forskning. Litteraturen som presenteras i detta kapitel avser vetenskaplig litteratur i form av publikationer och vetenskapliga tidskrifter.*

### 2.1 Litteraturgenomgång

#### 2.1.1 New Public Management

Konceptet New Public Management (NPM) har dominerat reformeringen av den offentliga sektorn sedan 1980-talet. NPM består av ett flertal dimensioner som har decentraliserat och omstrukturerat förvaltningsstyret med fokus på de offentliga tjänster som tillhandahålls (Lapsley, 1999). NPM är ett teoretiskt fält som består av idéer hämtade från den privata sektorns organisationsstyrning (Power, 1999).

Enligt Hood (1995) är förändringar av redovisningen inom den offentliga sektorn av central betydelse för uppkomsten av NPM. Hood (1995) menar att utvecklingen av NPM har varit en del av en bredare förändring av offentligt redovisningskyldighet och offentlig förvaltning. NPM kan betraktas som en attack på de progressiva redovisningsmetoderna inom offentlig sektor vilken lägger mycket vikt på två punkter:

- 1) Att kraftigt skilja den offentliga sektorn från den privata när det gäller metoder för verksamhetsstyrning, organisatorisk design, belöningar och karriärstrukturer.
- 2) För att bibehålla buffertar mot politiska och förvaltningspolitisk bedömning med hjälp av regler som syftar till att förhindra favorisering och korruption.

I och med NPMs framväxt, uppstod tre teorier om hur effektivisering av den offentliga sektorn skulle skapas: Konkurrensutsättning, kontraktsstyrning, intern kontroll och decentralisering målstyrning. En viktig grund inom NPM är att offentlig verksamhet bör delas upp i beställare och utförare, vilket enligt perspektivet kan leda till en ökad effektivitet. Det har blivit allt viktigare inom offentlig sektor att arbeta mot ekonomiska mål till exempel att som förvaltning hålla sig inom budget och skapa kvalitet (Almqvist, 2006).

Decentralisering går ut på att dela upp enheter inom ett företag eller en kommun till mindre avdelningar. Stockholm stad är ett exempel på detta. Stockholm stad är uppdelat upp i fjorton stadsdelsförvaltningar för att på central ledningsnivå istället fokusera på de övergripande strategiska frågorna. På detta sätt sker arbetet med verksamheternas

detaljfrågor på lokalnivå. Enligt NPM ökar decentralisering effektiviteten. Decentralisering förknippas även starkt med målstyrning. Enligt NPM ska mål med fördel formuleras utifrån *vad* som ska uppnås snarare än *hur* det ska uppnås (Almqvist, 2006).

### 2.1.2 Målstyrning

Målstyrning handlar om att skapa tydlighet, mätbarhet och uppföljningsprocesser för verksamhetsmålen. Inom Stockholm stad görs det genom att tydliggöra mål för verksamheterna och sammankoppla mål med de resurser som finns inom varje stadsdel (Almqvist, 2006). Simons (1994) säger att trycket på anställda att möta de förväntningar som sätta upp kan vara höga på grund av intensiv målformulering, speciellt när underordnade vet att nya chefer utvärderar deras potential, och genom sin prestation skapas bonussystem som är starkt kopplade till resultat och mål.

Målsättningsteorin tar sin utgångspunkt i mål för enskilda individer under en begränsad tid. Enligt Locke och Latham (2002) finns det sex olika faktorer som ligger till grund för målsättningsteori:

1. När människor konfronteras med specifika uppgiftsmål använder de automatiskt de kunskaper och färdigheter som de redan har för att uppfylla målet.
2. Om målet inte baseras på kunskaper som redan finns har användaren sig människor tidigare erfarenheter för att lösa nya situationen.
3. Om uppgiften och målet har tilldelas någon utan erfarenhet, kommer vederbörande att utveckla och planera en strategi för att uppnå målet.
4. Personer med hög självkänsla är mer benägna än dem med låg att utveckla en effektiv strategi för att klara uppgifter.
5. Vid konfrontation av svår och komplicerad uppgift, motiveras individen av att göra sitt bästa och skapa de bästa strategierna.
6. Om anställda har rätt utbildning och kunskap för att skapa strategier blir de högpresterande mål som sätts upp bättre genomförda, än de som inte har samma förutsättningar.

Enligt Berson et al. (2015) är målspecificeringen avgörande. Specifika mål gör det enklare att direkt uppmärksamma vad som är relevant för verksamheten och för att uppnå målen. Det förbättrar förutsättningarna för att nå resultat jämfört med mer allmängiltiga mål. Specifika mål leder till större fokus och höjer det individuella engagemanget för kvantitativa mål.

### 2.1.3 Budgetering

Budget har länge använts som ett verktyg för organisationer att planera, underlätta prioriteringar och samordna verksamheten. Om en verksamhet anses vara komplicerad, är det svårare att planera framtiden för verksamheten, men en noggrant planerad budget är en nyckel till framgång (Ax et.al, 2009).

För Stockholms stad är det främsta syftet med budgetprocessen att bygga en rättvis och hållbar stad. Fokus ligger på att skapa möjligheter till arbete och utbildning, fler bostäder och en likvärdig skola (Stockholm stad, 2015). Ax et.al (2009) menar att syftet med budgeten är att hjälpa en organisation att bland annat planera och samordna sina resurser, men även att budgeten kan påverka ett företag på många olika nivåer.

Starck och Bailes (1996) menar att budgetprocessen är den process där budgeten arbetas fram genom diskussion utifrån de mål som finns uppställda för verksamheten, denna process kan ske både på ett vertikalt och horisontellt plan inom organisationen. Processen skiljer sig åt mellan olika organisationer och en påverkande faktor för detta är bland annat organisationens storlek, samt vilken marknad organisationen verkar på. Starck och Bailes (1996) menar vidare att budgeten kan ses som ett extrakt av verksamhetens strategiska plan genom att fördela resurser till de olika utgiftsområden som finns inom organisationen.

De övergripande strategiska målen för Stockholm stads verksamhet är de politiska mål som sätts upp av den styrande politiska majoriteten för mandatperioden. I detta politiska handlingsprogram yttrar sig de stora penseldragen för hur organisationen ska bedriva sin verksamhet, vilka utgiftsområden som ska prioriteras är således en produkt av en politisk kompromiss mellan de styrande partierna. Budgeten inom staden läggs fram av kommunstyrelsen för beslut hos kommunfullmäktige (Stockholm stad, 2015).

Kontroll över offentliga medel och ansvarsskyldighet gentemot offentliga myndigheter var ett av de tidigaste syften med budgetering. Genomförbarhet och planering, att veta vad som kommer spenderas och när var inte långt efter. Från början var det viktigaste att relatera kostnader till intäkter, idag har ett makroekonomiskt synsätt utvecklats för att dämpa inflationen och arbetslöshet (Wildavsky, 1978).

Wildavsky (1978) talar om den traditionella budgeten, vilket han beskriver som en årlig och återkommande budget och att det viktigaste syftet för den offentliga sektorn är att uppnå ansvarsskyldighet. Budget kan vara en mekanism av effektivitet, att utföra saker

till lägsta möjliga kostnad. Eller att skapa den största samhällsnyttan för en viss nivå av en kostnad.

#### 2.1.4 Hood – A public management for all seasons?

Christoffer Hood's artikel *A public management for all seasons?* (1991) kan ses som ett svar på Wildavskys artikel *A budget for all seasons?* (1978). I sin artikel diskuterar och problematiserar Hood de idéer som uppstod under 1980-talet och omfattas av konceptet *new public management*.

NPM, som är en samling idéer om hur rutiner från den privata verksamheten kan föras över på den offentliga verksamheten fick ett kraftigt genomslag världen över. I sin artikel presenterar Hood tre stycken kärnvärden inom offentlig sektor:

	<b>Sigma-type values</b>	<b>Theta-type values</b>	<b>Lambda-type values</b>
	<i>KEEP IT LEAN AND PURPOSEFUL</i>	<i>KEEP IT HONEST AND FAIR</i>	<i>KEEP IT ROBUST AND RESILIENT</i>
<b>STANDARD OF SUCCESS</b>	FRUGALITY (matching of resources to task for given goals)	RECITUDE (achievement of fairness, mutuality, the proper discharge)	RESILIENCE (achievements of, reliability, adaptivity, robustness)
<b>STANDARD OF FAILURE</b>	Waste (muddle, confusion, inefficiency)	Malversation (unfairness, bias, abuse of office)	Catastrophe (risk, breakdown, collapse)
<b>CURRENCY OF SUCCESS AND FAILURE</b>	Money and time (resource costs of producers and consumers)	Trust and entitlements (consent, legitimacy, due process, political)	Security and survival (confidence, life and limb)
<b>CONTROL EMPHASIS</b>	<i>Output</i>	<i>Process</i>	<i>Input/process</i>
<b>SLACK</b>	<i>Low</i>	<i>Medium</i>	<i>High</i>
<b>GOALS</b>	<i>Fixed/Single</i>	<i>Incompatible 'Double bind'</i>	<i>Emergent / Multiple</i>
<b>INFORMATION</b>	<i>Costed, segmented</i>	<i>Structured</i>	<i>Rich exchange, collective asset</i>
<b>COUPLING</b>	<i>Tight</i>	<i>Medium</i>	<i>Loose</i>

Figur 1: Tre kärnvärden i offentlig sektor (Hood, 1991)

I sin artikel beskriver Hood tre stycken olika kluster av administrativa värden inom den offentliga sektorn; *Sigma-type values*, *Theta-type values* och *Lambda-type values*. Hood

menar att dessa tre är de mest vanligt förekommande i debatten om hur den administrativa utformningen ser ut av den offentliga sektorn. *Sigma-type values* avser ekonomi och sparsamhet, *Theta-type values* avser ärlighet och rättvisa och *Lambda-type values* avser säkerhet och motståndskraft (Hood, 1991).

I denna studie kommer vi att fokusera på det första kärnvärdet, *Sigma-type*. *Sigma type* syftar till att allokera resurser till specificerade mål. Då studien i sin tur syftar till att studera relationen mellan den kvantitativa styrningen, genom budget, mot de kvalitativa målen inom offentlig verksamhet.

### 2.1.5 Balanserat styrkort

Det balanserade styrkortet togs fram av Kaplan och Norton (1992) vilket bidrog till ett förtydligande av de viktiga processer för att omvandla visioner till strategi. Det balanserade styrkortet är en modell baserad på ett antal idéer om styrning i organisationer främst inom den privata sektorn. Avsikten med det balanserade styrkortet var att styrkortet ska fungera som en metod för organisationer att mäta aktiviteter i termer av vision och strategi. Detta inom de fyra perspektiven; finansiellt (finansiell ställning och lönsamhet) kundperspektivet (kundnöjdhet och marknadsandelar) lärande och utvecklingsperspektivet (innovationsintensitet) och interna processer (kvalitetsnivå) (Ax mfl, 2009).

Tanken med det balanserade styrkortet var att klargöra strategier. Enligt Kaplan och Norton (1992) ska organisationens övergripande vision leda till en förbättrad kommunikation och strategiska målsättningar ska kopplas till ett antal mål. De mål som sätts upp ska i sin tur leda till delmål som ska samordna strategiska initiativ. Genom uppföljning skapas feedback och lärande som leder till omprövning av visionen.

Enligt Kaplan och Norton (1992) inleds processen med att ledningen fastställer strategin med konkreta strategiska målsättningar för att sedan kunna sätta upp olika finansiella målsättningar. Det balanserade styrkortet förtydligar de finansiella målsättningarna och anpassar dem till de affärsenheter som befinner sig i olika stadier i sin tillväxt- och livscykel. Vidare anser Kaplan och Norton (1992) att varje styrkort innehåller traditionella finansiella styrkor som mäter organisationens långsiktiga målsättning.

## 2.2 Teoretisk referensram

### 2.2.1 Kännetecknande för offentlig verksamhet

Den offentliga sektorn regleras genom den svenska lagstiftningen. Kommunallagen är

den lag i Sverige som reglerar förvaltningen av kommunernas och landstingens verksamheter. Vidare regleras den offentliga verksamheten genom de så kallade speciallagstiftningarna. Speciallagstiftningarna specificerar vilken typ av tjänst kommunerna eller landstingen är skyldiga att erbjuda sina medlemmar. Exempel på speciallagstiftningar är Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), Plan- och bygglagen (PBL) och Skollagen (SL).

Offentlig sektor har använt sig av budgetering som ett styrverktyg för verksamhet under lång tid. I Sverige började budget som verktyg få ett genomslag inom den offentliga verksamheten på 1950-talet (Greve, 2011).

Kommunerna är enligt kommunallagens 8 kapitel 5§ skyldiga att genom kommunfullmäktige fastställa en budget som anger de ekonomiska ramarna för verksamheten (Andersson, 2013:281). Det innebär att kommunerna är således skyldiga bedriva sin verksamhet utifrån de ramar som fastställs i budgeten.

## 2.2.2 Regler för ekonomisk förvaltning

Stockholm stad har ett omfattande reglemente för stadens ekonomiska förvaltning. Reglementet vilar på kommunallagens 8 kapitel som behandlar kommunernas ekonomiska förvaltning. Litteraturstudien ämnar redogöra för det första kapitlet i stadens styrdokument för den ekonomiska förvaltningen. Det första kapitlet i reglementet för stadens ekonomiska förvaltning avser budgetering och uppföljning av detsamma.

Av stadens regler framgår att budgetprocessen tar sin utgångspunkt i kommunstyrelsens riktlinjer för nämndernas särskilda budgetarbete. Nämnder ger i samband med sin verksamhetsberättelse ett budgetförslag och sina treårsberäkningar till kommunstyrelsen. Budgetförslaget och treårsberäkningarna<sup>1</sup> utgör därefter kommunstyrelsens underlag för fortsatt budgetarbete (Stockholm stad, 2015).

Budgeten för Stockholm stad fastställs av kommunfullmäktige och upprättas i enlighet med kommunallagens balanskrav. Budgeten omfattar både stadens nämnder och bolagsstyrelser. Inom ramen för budgeten redovisas nämndernas: plan för verksamheten, driftverksamheten, investeringar och stora projekt. För bolagsstyrelser presenteras plan för verksamheten, plan över omsättning, resultat och investeringar (Stockholm stad, 2015).

Nämnden fastställer, utifrån kommunfullmäktiges budget, sin egen budget och en genomförandeplan för det kommande årets verksamhet. I budgeten redovisas verksamhetens uppställda mål och hur de tilldelade resurserna ska fördelas inom nämndes

---

<sup>1</sup> Även kallad fleråringen och treåringen.

verksamhet. Nämndens uppställda mål svarar mot stadens övergripande mål som är antagna av kommunfullmäktige (Stockholm stad, 2015). Reglerna för den ekonomiska förvaltningen redogör även för budgetansvaret. Nämnderna bär ansvaret för: att de tilldelade anslagen inte överskrids, budgeterade intäkter genereras, avkastnings- och resultatkrav uppnås, investeringsutgifter och inkomster disponeras för beslutande objekt inom anvisad ram och att budgeterad försäljning uppfylls. Vidare ansvarar också nämnder och styrelser för hur verksamheten bedrivs samt att kommunfullmäktiges mål uppnås (Stockholm stad, 2015).

Reglerna för den ekonomiska förvaltningen gör skillnad på två olika typer av verksamheter, de med beställaransvar och de med utföraransvar:

Verksamheter med beställaransvar ska styras genom regelbunden uppföljning och av- stämning mot nämndens budget, redovisa prognostiserad behovs- och prestationsutveckling samt kostnads-/utgifts- och intäkts-/inkomstutveckling (Stockholm stad, 2015).

Verksamheter med utföraransvar ska styras genom regelbunden uppföljning mot beslutade resultatplaner samt fastställt avkastningskrav (Stockholm stad, 2015).

Den sjunde paragrafen i stadens regler för den ekonomiska förvaltningen reglerar hur uppföljningsarbetet av budget går till. Uppföljningen av budgeten syftar till att skapa ett underlag för nämnder och styrelser för att styra verksamheterna. Ansvaret för att så sker ligger hos respektive nämnd och styrelse (Stockholm stad, 2015). Genom samma paragraf regleras även förvaltningschefens ansvar för uppföljningen. Förvaltningschefen ska kontinuerligt följa upp verksamheten genom att upprätta underlag till nämnden samt redovisa om det föreligger risk för budgetavvikelser. I händelse av budgetavvikelser ska förvaltningschefen föreslå erforderliga åtgärder för att komma till rätta med problematiken (Stockholm stad, 2015).

### 2.2.3 Kommunallagen och speciallagstiftningen

Kommunallagen (1991:900) reglerar verksamheten för Sveriges kommuner och dess uppgifter i form av att leverera nyttigheter till sina medlemmar. Med nyttigheter avses i detta fall att kommunen är skyldiga att leverera ett visst antal samhällstjänster till dess medlemmar. Vidare är kommunallagens 8 kapitel, vilket reglerar kommunernas ekonomiska förvaltning, av intresse för denna studie. Avgränsningen till dessa delar av kommunallagen har sin bakgrund i studiens syfte, att utröna om det finns kontraktion mellan nyttigheterna och den ekonomiska förvaltningen inom den kommunala verksamheten.

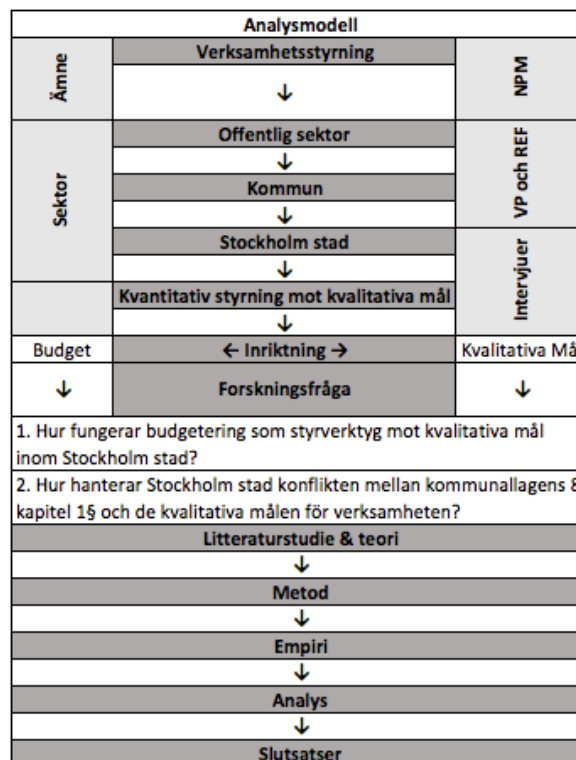


Majoriteten av kommunernas uppgifter regleras genom den så kallade speciallagstiftningen. Av speciallagstiftningen framgår vilka verksamheter kommunerna är skyldiga att leverera till sina medlemmar. Flertalet av speciallagarna är så kallade ramlagar vilka regeringen eller statliga myndigheter kan komplettera med förordningar eller föreskrifter (Regeringen, 2015).

### 2.3 Analysmodell

I analysmodellen nedan presenteras studiens konstruktion och hur teori respektive litteratur är sammankopplat till denna. Studien tar sin utgångspunkt i verksamhetsstyrning inom offentlig sektor vilket det finns tidigare forskning på inom New Public Management, budgetering och målstyrning. För ökad förståelse för förutsättningarna inom Stockholm stad har vi som teoretisk referensram studerat verksamhetsplaner (VP) samt Regler för ekonomisk förvaltning (REF) inom Stockholm stad.

Studiens empiri består av semistrukturerade intervjuer med ekonomichefer och stadsdelsdirektörer inom Stockholm stad. Slutligen har empirin analyserats utifrån den teoretiska referensramen och den tidigare forskningen inom området för att dra slutsatser utifrån studiens frågeställningar.



Figur 2: Analysmodell

## 3.0 Metodkapitel

*Det föreliggande kapitlet beskriver studiens forskningsdesign, vetenskapsteoretiska perspektiv, metod samt tillvägagångssätt. Kapitlet avslutas med en presentation av de forskningsetiska samt källkritiska hänsynstaganden som gjorts i studien.*

Studien är en fallstudie inom den offentliga sektorn och riktar sig mot Stockholm stad. Studiens syfte är att undersöka den potentiella konflikten mellan den kvantitativa styrningen, i form av budgetstyrning, och de kvalitativa målen som staden har satt upp. Vidare syftar studien till att bidra till en ökad förståelse för hur kommuner gör prioriteringen mellan att nå de uppsatta kvalitativa målen för verksamheten och att följa de uppsatta budgetramarna.

Det finns många studier inom verksamhetsstyrning som behandlar både budgetering och hur verksamheter kan arbeta med sin målstyrning. De flesta studier riktar sig dock mot den privata sektorn och inte den offentliga.

Litteraturstudien visar på två stycken viktiga dimensioner att studera ämnet utifrån. Dels att budgetstyrningen blivit allt viktigare inom den offentliga sektorn, mot bakgrund av New Public Managements inträde. Dels att det ställs allt högre krav på att kunna följa upp verksamhetens mål utifrån olika indikatorer för verksamheten.

Den offentliga sektorn är komplex i den bemärkelsen att kommunallagen både statuerar att kommunerna ska leverera en ökad samhällsnytta för sina medlemmar samtidigt som den starkt reglerar kommunernas ekonomiska förvaltning. Stockholm stad har tagit steget längre än vad lagstiftningen kräver och har ett omfattande reglemente för den ekonomiska förvaltningen.

### 3.1 Syfte, problematik och forskningsfråga

#### 3.1.1 Syfte

Studien syftar till att undersöka den potentiella konflikten mellan den kvantitativa styrningen, i form av budgetstyrning, de kvalitativa verksamhetsmålen samt speciallagstiftningen som reglerar delar av kommunens verksamhet. Vidare syftar studien till att bidra till en ökad förståelse för hur kommuner gör prioriteringen mellan att nå de uppsatta kvalitativa målen för verksamheten och att följa de uppsatta budgetramarna.

### 3.1.2 Problematik och forskningsfråga

Utgångspunkten för studien är att studera relationen mellan kvantitativ styrning och kvalitativa verksamhetsmål. Forskningsfrågan tar sin utgångspunkt inom ämnesområdet verksamhetsstyrning, studien har en sektoriell inriktning mot den kommunala sektorn och Stockholm stad.

Problematikeringen bryts ner i följande frågeställningar:

- (1) Hur fungerar budgetering som styrverktyg mot kvalitativa mål inom Stockholm stad?
- (2) Hur hanterar Stockholm stad konflikten mellan kommunallagens 8 kapitel 1§ och de kvalitativa målen för verksamheten?

## 3.2 Forskningsmetod

### 3.2.1 Fallstudie av Stockholm stad

Studien är en fallstudie av Stockholm stad. Fallstudier syftar till att fokusera på ett enskilt eller ett fåtal studieobjekt (komparativ studie). Syftet med att genomföra en fallstudie är att få en djupare kunskap och förståelse av det enskilda studieobjektet (Farquhar, 2012). Studien syftar till att undersöka den potentiella konflikten mellan den kvantitativa styrningen, i form av budgetstyrning, de kvalitativa verksamhetsmålen samt speciallagstiftningen som reglerar delar av kommunens verksamhet.

### 3.2.2 Semistrukturerade intervjuer

Den empiriska insamlingen är till stor del baserad på semistrukturerade intervjuer med budgetansvariga medarbetare inom staden. Bakgrunden till att studien riktar sig mot ekonomichefer och stadsdelsdirektörer är att dessa positioner har en central roll i budgetprocessen och ett direkt ansvar för att uppnå verksamhetsmålen.

Enligt Ekström och Larsson (2013) är fördelen med att använda sig av semistrukturerade intervjuer, i stället för strukturerade intervjuer, möjligheten att få en fördjupad kunskap i ämnet. Strukturerade intervjuer är begränsade till ett förutbestämt antal frågor medan semistrukturerade intervjuer ger möjlighet att följa upp frågor. Semistrukturerade intervjuer är en vanlig metod för kvalitativ forskning, och mot den bakgrunden har vi valt denna metod.

Utgångspunkten för bearbetningen av materialet var att transkribera samtliga intervjuer till fullo. Detta genomfördes med de tre första intervjuerna varvid materialet blev allt mer bekant för varje transkribering. De fem sista intervjuerna hanterades genom att aktivt välja ut det material som skiljde sig från de tidigare intervjuerna. Detta tillvägagångssätt föll sig naturligt under studiens gång och möjliggjorde att studien kunde fokuseras på den aktuella frågeställningen.

### 3.2.3 Sekundärdata

Studien använder sig av sekundärdata i form av stadsdelsförvaltningarnas verksamhetsplaner samt styrdokument för den ekonomiska förvaltningen inom Stockholm stad. Bakgrunden till att studien även omfattar verksamhetsplanerna för respektive stadsdel är att fånga upp den politiska viljeinriktningen, vilket blir en triangulering mot den uppfattning som presenteras av respondenterna genom intervjuerna.

Enligt de forskningsetiska principer som gäller för studien är respondenterna utlovade anonymitet (se avsnitt 3.5). Mot den bakgrunden är verksamhetsplanerna kodade för att respondenterna inte ska kunna kopplas till respektive stadsdel. Detta är särskilt viktigt i en studie som baseras på intervjuer med respondenter i ledande befattning inom stadsdelsförvaltningen.

Nedan presenteras kopplingen mellan, respektive respondent och sekundärdata i form av verksamhetsplanerna för respektive stadsdelsförvaltning. Reglerna för den ekonomiska förvaltningen är antagna av kommunfullmäktige i Stockholm stad och gäller därför för samtliga stadsdelsförvaltningar.

Dokumenttabell			
Respondent	Stadsdelsförvaltning	Verksamhetsplan (VP)	Regler för ekonomisk förvaltning
RESPONDENT 1 – EKONOMICHEF	Stadsdel 1.	VP - Stadsdelsförvaltning 1.	Stadsgemensam
RESPONDENT 2 – STADSDELSDIREKTÖR	Stadsdel 1.	VP - Stadsdelsförvaltning 1.	Stadsgemensam
RESPONDENT 3 – EKONOMICHEF	Stadsdel 2.	VP - Stadsdelsförvaltning 2.	Stadsgemensam
RESPONDENT 4 – STADSDELSDIREKTÖR	Stadsdel 2.	VP - Stadsdelsförvaltning 2.	Stadsgemensam
RESPONDENT 5 – EKONOMICHEF	Stadsdel 3.	VP - Stadsdelsförvaltning 3.	Stadsgemensam
RESPONDENT 6 – STADSDELSDIREKTÖR	Stadsdel 3.	VP - Stadsdelsförvaltning 3.	Stadsgemensam
RESPONDENT 7 – EKONOMICHEF	Stadsdel 4.	VP - Stadsdelsförvaltning 4.	Stadsgemensam
RESPONDENT 8 – STADSDELSDIREKTÖR	Stadsdel 4.	VP - Stadsdelsförvaltning 4.	Stadsgemensam
← Sekundärdata →			

Figur 3: Dokumenttabell

### 3.3 Studiens vetenskapsteoretiska perspektiv

Studien tillämpar en hermeneutisk vetenskapssyn. Studiens syfte är att bidra till en ökad förståelse för huruvida det finns en konflikt mellan den kvantitativa styrningen, i form av

budgetstyrning, och verksamhetens kvalitativa mål. Vidare syftar studien till att bidra till en ökad förståelse för hur kommuner gör prioriteringen mellan att nå de uppsatta kvalitativa målen för verksamheten och att följa de uppsatta budgetramarna.

Hermeneutiken försöker svara på frågan: Vad det är som visar sig och vilken innebörd har detta? Denna utgångspunkt medför att hermeneutiken använder sig av tolkningen som sin huvudsakliga forskningsmetod (Farquhar, 2012). För att skapa en förståelse för hur kommunerna ställer sig till konflikten mellan budgetstyrningen och verksamhetens kvalitativa mål, blir det därför viktigt att se till både de enskilda delarna och till helheten. Av samma anledning pendlar också perspektivet i studien mellan Stockholm stad som sin helhet, övergripande styrdokument, och de enskilda delarna med hänvisning till de semistrukturerade intervjuerna.

Centralt inom hermeneutiken är modellen för den *hermeneutiska spiralen* vilken illustrerar hur tolkningen växer fram genom en cirkulär rörelse mellan individens förståelse och möten med nya erfarenheter och idéer. Detta leder till en ökad förståelse som ligger till grund för de kommande tolkningsansatserna (Farquhar, 2012).

### 3.4 Tillvägagångssätt

Litteraturgranskningen är gjord vid Stockholms universitet. Initialt använde vi ett antal databaser för att erhålla den teoretiska grunden för studien. Sökningarna gjordes i ett antal olika sökmotorer som J-stor, Ebsco host och Google scholar. Sökorden som användes var *budget, kvantitativ styrning, kvalitativa mål* och *offentlig sektor*. Sökningarna gjordes på såväl svenska som engelska. Vidare gjordes även sökningarna i Diva samt Stockholm Business Schools uppsatsbibliotek. Anledningen till det var att hitta uppsatser som tidigare behandlat ämnet och på det sättet vidga sökningen.

Primärdata har samlats in genom semistrukturerade intervjuer med tjänstemän inom Stockholm stad. Vi har inom staden intervjuat förvaltningschefer och ekonomichefer. Detta har lett till en djupare förståelse för hur medarbetarna upplever prioriteringen och avvägningen mellan att hålla de uppsatta budgetmålen och leva upp till de kvalitativa målen för verksamheten.

För att genomföra de semistrukturerade intervjuerna utvecklades en intervjumanual (se bilaga 1) indelat i fyra stycken avsnitt/faser; *bakgrund, budgetering Stockholm stad, budgetering som styrverktyg* samt *relationen mellan kvalitativa mål och kvantitativ styrning*. För varje avsnitt finns en huvudfråga som ställdes till respondenten, till detta finns sedan ett 20-tal underliggande frågor som stöd för att föra intervjun framåt.

Intervjuerna har i första hand skett på respondentens arbetsplats, den bakomliggande anledningen till detta har varit att respondenten ska känna sig bekväm och trygg i den

miljön där intervjun sker. Författarna har undvikit att genomföra intervjuerna över telefon, bakgrunden till det är att kunna uppmärksamma respondentens kroppsspråk under intervjun. I samband med varje intervju har respondenten informerats om forskningsetiska regler och rättigheter, som finns vidare beskrivet i avsnitt 3.5 Forskningsetiska hänsynstagande. Informationen har lämnats skriftligen (se bilaga 2) och muntligen innan intervjun.

### 3.5 Forskningsetiska hänsynstaganden

Utifrån Farquhars (2012) rekommendationer har respondenterna innan intervjun informerats om studiens syfte, frågeställningar samt deras roll i studien. Vidare informerades respondenten om att deltagandet är frivilligt att möjligheten finns att avsluta deltagandet i studien. Respondenten informerades om att det inte är obligatoriskt att besvara samtliga frågor samt att i händelse av att respondenten väljer att lämna studien så kommer inte det insamlade materialet att användas i studien.

Namn och uppgifter om deltagaren kommer endast publiceras i samtycke med respondenten. Respondenten har utlovats anonymitet under hela studien och deras exakta position inom Stockholm stad kommer inte att publiceras. Den insamlade empirin kommer inte att användas i något annat sammanhang än denna studie.

### 3.6 Källkritiska hänsynstaganden

En studie som baserar sig på en kvalitativ metod ersätter de traditionella begreppen validitet och reliabilitet med intern giltighet och tillförlitlighet. Den interna giltigheter avser om forskaren lyckats mäta det som studien avser, det vill säga att de slutsatser som dragits utifrån den aktuella studien är relevanta eller inte. Den interna giltigheten blir därför bunden till det tillfället då studien genomfördes. Ett tillvägagångssätt för att säkra den interna validiteten är att reducera bort externa faktorer som kan påverka studien. Studiens tillförlitlighet syftar till att kartlägga i vilken omfattning resultaten är påverkade av omständigheterna igenom studien. Tillförlitligheten handlar om att kartlägga hur möjligheterna ser ut att uppnå samma resultat och slutsatser om studien upprepas flera gånger (Farquhar, 2012).

I studien har varje respondents svar blivit kritiskt granskat och problematiserats för att på detta sätt säkerställa en hög intern giltighet. Den kritiska granskningen bygger på triangulering genom att studera stadsdelsförvaltningarnas verksamhetsplaner. Genom att vi intervjuat två personer från varje stadsdel. Vidare har de semistrukturerade intervjuerna medfört möjlighet till följdfrågor, detta har bidragit till en djupare förståelse för respondentens syn på de frågor vi har ställt. Genom goda förberedelser har kunskapsgapet mellan respondenten och forskaren försökts minimeras. Vi har även genomfört provintervjuer för att testa intervjumanualen.

## 4.0 Empiri

*Det föreliggande kapitlet presenterar den empiriska insamlingen av de semistrukturerade intervjuerna som har genomförts inom Stockholm stad med förvaltningschefer och ekonomichefer.*

### 4.1 Respondent 1 – Ekonomichef

#### **Budgetering i Stockholm stad**

Ekonomichefen beskriver budgetprocess inom Stockholm stad som en väldigt viktig process. Det kan beskrivas med följande citat ”Håller vi inte budget då kan vi sluta prata om allt annat, utan pengar ingen verksamhet”

Det finns fjorton olika förvaltningar inom Stockholm stad och budgetprocessen pågår under hela året. Först görs en flerårsbudget sedan jobbar stadshuset med budgeten under hela sommaren fram till någon gång i oktober. Det är då arbetet för förvaltningarna börjar, och de ska få ihop budgeten. Det första steget är att analysera hur mycket pengar som stadsdelen har tilldelats. Detta beskriver respondenten som en politisk process:

Det är en politisk process [...] hur mycket pengar vi får. Tittar man på budgetens bilaga kan man se att politikerna skriver att vi satsar 100 miljoner inom förskola men sedan att det finns en generell effektivisering på minus 100 miljoner. Då har vi inte fått några extra pengar och det är sådan sak som politikerna inte talar lika högt om: denna generella effektivisering. Så det kan innebära att vi tror att vi får en massa pengar varje år men i själva verket har vi inte fått någonting.

Det är otroligt viktigt inom Stockholm stad att ha koll på alla pengar. Respondenten beskriver hur processen har ändrats från 1980-talet fram till idag, tidigare löd resonemanget att det inte var koll på pengarna, och budgetprocessen gick inte till på samma sätt, och saknades det pengar på sista raden så man att det var medelsbrist. Ord som budgetunderskott eller överskott fanns inte, utan betoningen var att det rådde medelsbrist, man hade helt enkelt fått för lite pengar. Den stora förändringen i budgetprocessen för Stockholm stad kom i samband med lågkonjunkturen, eller till depressionen som respondenten kallar det, 1993. Då var man tvungen att tänka om och inse att pengar var en begränsad resurs.

I händelse av att en förvaltning skulle göra ett överskott idag tillfaller pengarna stadshuset, för rent juridiskt sett har ingen förvaltning några pengar, utan tillhör stadshuset. Förvaltningarna blir bara tilldelade en ram: ”Så här mycket pengar får ni att göra av med.”

Ekonomichefen beskriver att ett överskott inte är ett problem då pengarna går tillbaka till staden, en konflikt kan uppstå:

Rent politiskt, så vill politikerna, att har vi fått 2,2 miljarder kronor så vill politikerna i vår nämnd tycker att vi ska använda dom pengarna. Läser man våran VP så finns det tydliga kopplingar till en massa uppdrag [...] det är hur lätt som helst att hålla budget om vi inte har några uppdrag [...] utmaningen är att lyckas göra allting och hålla budget. Och om man då skulle göra ett budgetöverskott så kanske det är några saker som vi inte har klarat av, och då är det klart att politikerna eller allmänheten säger: ni har fått pengar, och lämnar tillbaka pengar men ni inte gjort det ni ska.

Ett underskott och andra sidan är mycket mer känsligt inom Stockholm stad:

Det är ett no no, det finns inte på världskartan, ett överskott är iallafall okej, stadshuset kommer aldrig klaga på det, utan det är mer att det är politiskt och inte så populärt bland nämnderna. Men att inte att hålla budget anses som ytterst allvarligt. Det är noll eller över, och det optimala är ifall man hamnar precis på nollan. Det är inte jättelätt.

### **Budgetering som styrverktyg**

Budgeten är ett viktigt styrverktyg inom Stockholm stad. Ekonomichefen förklarar sin syn på detta:

Inga pengar ingen verksamhet. Så det är klart att man kan styra otroligt mycket med budgeten. Främst gäller det hur vi ska fördela resurserna och det kommer ifrån stadshuset. Hur mycket pengar som vi får då egentligen utnycklat. Det är en tydlig budgetstyrning. Säger politikerna att de satsar mer på äldreomsorgen och mindre på förskola är det en ganska tydlig budgetstyrningssignal.

### **Relationen mellan kvalitativa mål och kvantitativ styrning**

I Stockholm stad finns en stark budgetstyrning som genomlyser hela organisationen. Detta är inte helt okomplicerat då verksamheten präglas av kvalitativa mål och styrs av speciallagstiftningen. Det finns tillfällen då budgeten inte räcker till och lagstiftningen tvingar staden att vidta åtgärder som budgeten inte medger. Om detta ifall behoven ökar mer än förutspått. Ekonomichefen exemplifierar detta:

Ifall behoven ökar väldigt mycket, som det till exempel gjorde förra året med äldreomsorgen blir det knepigt. Men lagen gäller hela tiden, och den styrning vi får säga gäller då är att budgeten ska hållas inom hela förvaltningen.



Ifall detta problem uppstår får förvaltningen titta på andra områden inom budgeten där man kan strama åt, men ändå lyckas med de uppdrag som förvaltningen har. Om man märker att det drar iväg inom förvaltningen måste alla kostnader granskas. Det duger inte att säga att pengar inte räcker, utan ett nästa steg är att se över om förvaltningen sköter allting rätt. Enligt ekonomichefen är ett värsta scenario att pengarna inte räcker:

Det är att man gör allting perfekt men ändå kommer man inte kunna hålla budget, då måste man ta en dialog med stadshuset och politikerna och säga det att vi har granskat alltihop och vi gör faktiskt allting som vi ska men ändå så räcker inte pengarna.

#### 4.2 Respondent 2 – Stadsdelsdirektör

##### **Budgetering i Stockholm stad**

Stockholm stad har totalt fjorton stycken stadsdelsförvaltningar. Stadsdelarna har i grund och botten samma uppdrag, dock skiljer sig det olika förutsättningarna åt mellan stadsdelarna. Det finns olika socioekonomiska förutsättningarna inom respektive stadsdel. Stadsdelsdirektören berättar:

Förr var det så, att alla fick prata för sin sjuka mor, vi har så många missbrukare, det är så många som måste på vård- och omsorgsboende, sedan satt man där inne och skulle fördela ut pengar efter vad vi skrev. Det blev inget bra, utan där har kommunfullmäktige fattat beslut om, sen många år, att där finns det fördelningssystem.

Mot bakgrunden att de olika stadsdelarna har olika socioekonomiska förutsättningar har kommunfullmäktige beslutat om ett resursfördelningssystem. Bakgrunden till detta var att hitta ett sätt att istället fördela ut pengarna efter behov och inte utifrån befintliga strukturer. Mer välmående stadsdelar med en stor befolkning behöver nödvändigtvis inte vara den stadsdelen som är i det största behovet av att få extra resurser tilldelade för att möta de behovet som finns hos befolkningen.

Kommunfullmäktige fattar beslut om de ekonomiska ramarna och hur mycket som ska fördelas till respektive verksamhetsområde, därefter lägger man på resursfördelningsmodellen för att justera hur mycket som ska tilldelas respektive stadsdel. Stadsdelsdirektören förklarar:

Det kommunfullmäktige sedan beslutar om är hur mycket som ska gå till respektive verksamhetsområde, sedan lägger man fördelningsnycklarna på detta och då ser vi

hur mycket respektive stadsdelsförvaltning ska få. Sedan har stadsdelarna möjlighet att omfördela mellan de olika verksamhetsområdena.

Stadsdelsnämnderna har alltså möjlighet att omfördela resurserna mellan de olika verksamhetsområdena utifrån politiska prioriteringar inom stadsdelsnämnden. Stadsdelsdirektören berättar: ”Här i har vi istället omfördelat till stadsmiljö och parker, för det tycker vi är viktigt.”

### **Budgetering som styrverktyg**

Budgeten är stadens viktigaste styrdokument och all verksamhet tar sin utgångspunkt i den. Stadsdelsdirektören förklarar sin syn på detta:

Budgeten som styrmedel inom kommunal sektor känns självklar. Det hänger samman med hela det kommunala uppdraget att politiken sätter mål, sedan måste dem avsätta resurser för att man ska kunna uppnå de där målen. Nu gör dem inte det fullt ut kan jag ju vara ärlig och säga. Det är ingen exakt vetenskap hur det går till.

Kommunfullmäktige utformar målen för stadens verksamhet och sedan får stadsdelsförvaltningarna möta detta genom att sätta upp egna mål för verksamheten som svara mot kommunfullmäktiges mål. Att styra verksamheten mot de kvalitativa målen är inte alltid helt enkelt, stadsdelsdirektören berättar ”utan då gäller det ju också mycket för tjänstemännen att kunna tolka det och trolla med knäna, ja det är nog det enda sättet att styra. Sedan följer vi upp väldigt noga, vi följer ekonomin varje månad hur det går. Budgetstyrningen är stark inom Stockholm stad, stadsdelsdirektören ger sin bild av saken:

Vi har en väldigt god budgetdisciplin generellt inom Stockholm stad. Vi är verkligen uppfostrade i att budgeten är faktiskt till för att hållas. Det finns ingen som har ett större mandat än kommunfullmäktige, har de avsatt x antal kronor så är det det vi får hålla oss till.

Att budgetdisciplinen är stark i Stockholm stad tar sitt uttryck i frågan om underrespektive överskott. Vid ett underskott, som enligt stadsdelsdirektörer inte är ett alternativ, är det inte ovanligt med repressalier. Stadsdelsdirektören berättar: ”Har du underskott, det finns faktiskt direktörer som har fått gå, du får inte behålla jobbet, det är ju inte efter första underskottet”. Att inte hålla budgeten är alltså inget alternativ inom staden. Stadsdelsdirektören berättar vidare:

Det har vi flera exempel på, att det är stenhårt, man ska hålla budget, och då gäller det att man skapar ett sådant förtroende mellan förvaltning och nämnd så att dom också tycker det, ibland är det lättare och ibland är det svårare att skapa det förtroendet.

### **Relationen mellan kvalitativa mål och kvantitativ styrning**

Det finns en stark budgetstyrning inom Stockholm stad vilket inte är helt okomplicerat utifrån att verksamheten präglas av kvalitativa mål och styrs av speciallagstiftningarna. Det finns tillfällen då budgeten inte räcker till och lagstiftningen tvingar staden att vidta åtgärder som budgeten inte medger. Stadsdelsdirektören exemplifierar:

Sen kan det bli problem i att vi har så mycket lagstyrdverksamhet, det kostar vad det kostar vill, måste du genomföra ett omhändertagande av ett barn på LVU<sup>2</sup>. Det kostar x antal kronor per dygn, ja då får man försöka spara in någon annanstans. Ibland går det och ibland går det inte, och kan man inte spara in på det området då kanske det är någon förskola som får spara in.

Ytterligare en problematik är att på ett bra sätt definiera kvalitet. Det finns ingen gemensam uppfattning om vad det är som är en god kvalitet. Begreppet ses olika av tjänstemän och politiker och även inom dessa grupper. Stadsdelsdirektören förklarar sin syn på kvalitet:

Vad är bra kvalitet? För mig är det absolut viktigaste bemötandet, om du får ett bra bemötande av mig så uppfattar du att det är en trevlig måltid på vård- och omsorgsboendet. Även fast vi inte lagt på 10 kronor per portion. Mycket av vår verksamhet handlar om kvalitén i bemötandet. Och ett bra bemötande kostar inte en krona.

Utmaningen ligger i att både följa lagstiftningen och samtidigt klara budgeten. Stadsdelsdirektören förklarar att det handlar om att hela tiden hitta lösningar och omfördela resurserna mellan de olika verksamheterna. Stadsdelsdirektören sammanfattar med att: ”Det är klart att det är en utmaning, men jag tycker ändå att det går hyggligt att förena.”

### 4.3 Respondent 3 – Ekonomichef

#### **Budgetering i Stockholm stad**

Budgeteringen i Staden tar alltid sin utgångspunkt i stadshuset. I mars varje år börjar arbetet med att göra fleråringen, finns beskriven i reglementet för ekonomisk förvaltning, det är en förfrågan som går ut till nämnderna för återrapportering av vilka behov verksamheterna har de kommande åren. Därefter jobbar man inom stadshuset för att utarbeta det som ska bli finansborgarrådets förslag till budget. När den processen är klar börjar arbetet ute i stadsdelsförvaltningarna. Ekonomichefen beskriver processen:

---

<sup>2</sup> Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Sedan presenterar finansborgarrådet sitt förslag till budget [...] det är då man ser vad det är för belopp, vi får reda på vad det är för belopp som kommer till stadsdelen i de olika verksamhetsområdena. Hur mycket som är tänkt till förskola och äldreomsorg, då kan vi göra en snabbanalys, hur slår det för vår verksamhet, vad betyder det att få få dessa pengar för våra verksamhetsområden.

Stadsdelarna utgår alltid ifrån föregående års budget och justerar sedan sin budget utifrån de nya riktlinjerna för budgeten. Ekonomichefen berättar att: ”Vi justerar våra prislistor utifrån den nya priserna för hemtjänst och så vidare.”

Efter att ramarna för de olika verksamhetsområdena är satta läggs resursfördelningssystemet på ramarna. På detta sätt fördelas resurserna mellan de fjorton olika stadsdelsförvaltningarna. Resursfördelningssystemet bygger på ett antal olika parametrar bland annat socioekonomiska förutsättningar för stadsdelen. Därefter arbetar man inom stadsdelen med att analysera fördelningen av satsningarna och hur mycket som nått ut till den aktuella stadsdelen. Ekonomichefen förklarar processen:

Vi tittar sedan på hur mycket av pengarna har verkligen kommit ut till oss. Det kan vara ett problem att förklara detta för politikerna i stadsdelsnämnden. De vet att det gjorts ordentliga satsningar i stan. Eftersom de har varit delaktiga i kommunfullmäktige. Det kanske inte har nått ut hit eftersom en eller annan anledning.

Den här stadsdelen arbetar utifrån en modell att man alltid vill satsa de pengarna man har fått för de givna verksamhetsområdet. Ekonomichefen förklarar skillnaden mellan de olika stadsdelarna: ”Man skulle kunna tänka sig att man gör rätt mycket omfördelningar, flyttar pengar från ett verksamhetsområde till ett annat, men så försöker vi verkligen inte göra, vi följer det som kommer från staden.”

Ekonomichefen vittnar om ett stark budgetdisciplin inom staden. Det finns tydliga riktlinjer för hur underskotten ska hanteras i stadens riktlinjer för den ekonomiska förvaltning.:

Det är ett utav de huvudkraven som finns. Man ska klara sig på de pengar man har fått, det är numer ett, det är svårt att säga sen att man har haft en bra verksamhet om man gjort av med för mycket pengar. Vi har en jättehård styrning mot att ekonomin ska gå ihop.

I händelse av underskott flera år i rad ser man över om stadsdelsdirektören är lämplig för sitt uppdrag alternativt om ekonomichefen behöver bytas ut. Ekonomichefen beskriver

sin upplevelse: ”Nu har jag inte varit med om detta, men man har hört om andra förvaltningar som råkat ut för det när det varit stora underskott över en längre tid.”

### **Relationen mellan kvalitativa mål och kvantitativ styrning**

Offentlig verksamhet ska leverera mervärde för medborgarna och präglas starkt av kvalitativa mål. Ekonomichefen förklarar att denna konflikt till viss del finns. Målen de sätter upp inom förvaltningen har ett starkt brukarfokus, och de går ut på hur man upplever kvalitén och bygger verksamheten på vad kunderna säger.

Kommunallagen reglerar den ekonomiska förvaltningen av kommunernas verksamhet. Av kommunallagen framgår att budgeten ska vara i balans. I händelse av att resurserna tar slut uppstår en problematik om speciallagstiftningen kräver att staden måste vidta kostnadsdrivande åtgärder. Enligt economichefen har förvaltningen inte hamnat där. I händelse av en sådan situation menar economichefen att kvalitén får stå tillbaka. I första hand får man fokusera på det som är lagreglerat:

Hela våran verksamhet bygger på kvalitet och leva upp till de målen som är satta för hela vår verksamhet, sen vid årets slut får vi se hur vi klarat dom delarna.

Economichefen förklarar att de har ett system med gröna, gula och röda lampor, där grönt är bra och rött dåligt. Det värsta skulle vara att behöva lämna en röd lampa på budgeten, men att lämna en röd lampa på kvalitet anses inte lika allvarligt. Den röda lampan på kvalitet är baserad på vad man satt för målvärden inom förvaltningen, de kan vara satta högt så det anses inte lika känsligt att få röd lampa där, utan förvaltningen försöker då jämföra sig själva med hur det ser ut över stan i allmänhet.

Den främsta konflikten som economichefen kan komma på som berör budget som styrmedel emot kvantitativa mål är inom förskoleverksamheten. Man vill ha små barngrupper och helst mycket förskolelärare, där är konflikten tydlig då pengarna baseras på hur många barn som ingår i varje grupp, och ju färre barn ju mindre pengar. Economichefen förklarar det som ett pussel som inte går ihop med att det efterfrågas en hög andel förskolelärare som kostar mer i lön per månad samtidigt som det görs mindre barngrupp vilket är intäktsdelen för en förskola.

## **4.4 Respondent 4 – Stadsdelsdirektör**

### **Budgetering i Stockholm stad**

Stadsdelsdirektören beskriver att budgeten utgår från fleråringen och de trender som stadsdelsförvaltningarna ser. Fleråringen är sedan tänkt att ligga till grund för det fortsatta budgetarbetet i stadshuset. En process som enligt stadsdelsdirektören fungerar väl: ”Om

man gör en bra analys innan fleråringen, så kan man se det i budgeten. Det tycker jag att man kan se i budgeten.”

Prioriteringarna i stadens budget skiljer sig åt beroende på vilken politisk majoritet som styr staden. Stadsdelsdirektören berättar:

Tänk att det finns 40 miljarder inom staden som ska fördelas mellan olika verksamheter och bolag. Vissa prioriteringar är politiken väldigt tydliga med. Vi fick en budget för ett år sedan, efter den nya majoriteten, där man hela tiden lyfter barnen. Detta har man gjort väldigt tydligt i den nya budgeten. Då gör man prioriteringar där barnen finns.

I årets budget är barnen högt prioriterade. Detta tar sitt främsta uttryck i satsningarna på förskolan.

Stadens resursfördelningssystem läggs därefter till när ramarna för respektive verksamhet är beslutad. Resursfördelningssystemet tar sin utgångspunkt i ett antal socioekonomiska faktorer, befolkningstillväxt och tidigare års budget. Stadsdelsdirektören anser att resursfördelningssystemet är komplext men ser det inte som ett problem för budgetprocessen. Stadsdelsdirektören berättar: ”Jag har inga detaljkunskaper om systemet. Jag tror inte att jag ska ha det heller [...] man får gilla läget helt enkelt.”

Stadsdelsdirektören anser att resursfördelningssystemet är allmänt accepterat inom staden men att det kan bli föremål för kritik. Stadsdelsdirektören berättar:

Alltid när stadsdelar går dåligt, får man alltid höra att just i vår stadsdel slår nyckeltalen fel, men hos er andra där är det korrekt, men just vi har sådan otur med vårt resursfördelningssystem. Ofta när stadsdelar gått back är det enkelt att ta till resursfördelningssystemet.

I händelse av ett underskott i en stadsdel gör man en analys av bakgrunden till detta. Stadsdelsdirektörens erfarenhet är att generellt beror detta på en hög andel LSS placeringar. En framkomlig väg för att komma till rätta med problematiken är att göra omprioriteringar i mängden placeringar som stadsdelen har. Vissa stadsdelar arbetar med att budgetera en buffert för att möta ett ökat behov av placeringar. Stadsdelsdirektören berättar

Det måste finnas ett svängrum. Vi ska ta hand om de barn vi är satta att ta hand om. Vi kan aldrig säga att nej vi kan inte ta hand om det här barnet för vi har inga pengar, den situationen kan vi aldrig vara i, naturligtvis.

### **Budgetering som styrverktyg**

Budgeteringen är ett bra styrverktyg mot kvalitativa mål enligt stadsdelsdirektören. Principerna för hur man använder sig av resurserna när de har kommit till stadsdelen skiljer sig mellan olika stadsdelar. Stadsdelarna kan välja att prioritera om mellan de olika verksamheterna och på det sättet rikta resurserna mot de mål som är mest prioriterade för tillfället. Stadsdelsdirektören ger sin syn på saken: ”Jag tycker verkligen att det går att styra utifrån de kvalitetsmålen som finns.”

Barnomsorgen är ett prioriterat område inom staden. Stadsdelsdirektören påpekar att förskolan är väl tillgodosedd när det kommer till resurstilldelningen gentemot individ och familjeomsorgen, men menar samtidigt att resurserna utifrån den politiska viljan inte ger full kompensation för de ökade kostnaderna. Stadsdelsdirektören berättar:

Man får ta in några extra barn för att kompensera, det gäller att ligga så nära som möjligt, där hamnar man precis på gränsen eftersom man vill ha många förskolelärare vilket kostar väldigt mycket pengar [...] man ligger så nära som möjligt, hela ekvationen går inte ihop.

Det är sällan som alla verksamhetsområden går ihop inom en stadsdelsförvaltning. Detta medför att omprioriteringar måste göras mellan de olika områdena. Lösningen på den problematiken menar stadsdelsdirektören att: ”Det är sällan som alla verksamhetsområden går maximalt dåligt [...] på totalen har jag tilltro till att resurserna räcker.”

### **Relationen mellan kvalitativa mål och kvantitativ styrning**

Stadsdelsdirektören ser ingen direkt konflikt mellan speciallagstiftningarna och kommunallagstiftningens balanskrav. Även om stadsdelsdirektören är medveten om att andra ser den typen av problematik. Stadsdelsdirektören berättar att: ”Jag ser inte att lagstiftningen praktiseras på ett sådant sätt att individen inte får det den har rätt till.”

Det är vanligt att resurserna snabbt går åt inom socialtjänsten. En problematik som stadsdelsdirektören ser är att personer i behov av stöd från staden tenderar till att bli överkompenserade. Stadsdelsdirektören berättar: ”Det är viktigt att man har kompetent personal som inte känner att de behöver överkompensera, pengarna räcker inte till överkompensation.”

Stadsdelsdirektören menar att det måste få finnas avvikelser och att individuella hänsynstaganden måste göras, men det är viktigt att hålla kolla på i vilken omfattning det sker. Stadsdelsdirektören ger ett exempel på där 9 av 10 ärenden blev avvikelser från det annars gällande reglementet för försörjningsstöd: ”I en stadsdel gick försörjningsstödet 20% över budget [...] där hade enheten hittat på egna riktlinjer, där fanns inga fungerade riktlinjer längre, man kan säga att allting beviljades.”

I händelse av att budgeten inte räcker till och lagstiftningen kräver ytterligare förpliktelser av staden har stadsdelsdirektören erfarenhet av. Den lösningen som då återstår förstadsdelsförvaltningen är att omprioritera resurser och spara inom andra verksamhetsområden: ”Då får alla hjälpa till, vi ska gå ihop på sista raden, då kanske man får hämta pengar från ett helt annat verksamhetsområde [...] det är ingen verksamhet som gillar besparingar, men man måste få ihop det.”

#### 4.5 Respondent 5 – Ekonomichef

##### **Budgetering i Stockholm stad**

Ekonomichefen menar att budgeteringen inom Stockholm stad är ett mycket viktigt arbete för att det är:

Ett enkelt sätt att styra för staden. Man införde resursfördelningssystemet för att det ska finnas en trovärdighet ut emot nämnderna om ett rättvist fördelningssystem som samtidigt är enkelt. Styrssystemet är väldigt hårt och definitivt, budgeten ska hållas.

Budgetprocessen är ett komplext system och inte alltid lätt att se och analysera om det går åt fel håll. Främst då alla stadsdelar är väldigt beroende av den förväntas öka och minska på ett visst sätt. Resursfördelningssystemet inom Stockholms stad tycker ekonomichefen fungerar hyggligt. Dock är det svårt att överblicka hela processen när man sitter på en stadsdel och inte ser effekterna överallt. Ekonomichefen berättar:

Jag tycker att där man har prestationsrelaterad fördelningar är det lättare att se kopplingen som till exempel inom förskoleverksamheten och funktionshinder. Det är ett klarare styrssystem där tycker jag.

Budgetprocessen inom förvaltningen börjar med att ta fram fleråringen, där förvaltningen gör prognoser för framtiden som till exempel barnutvecklingen, lokalutbyggnader samt hur de bedömer befolkningstillväxten. När budgetärendet sedan kommer under hösten startar arbetet med verksamhetsplanen. Verksamhetsplanen är ett förslag på hur förvaltningen har tänkt fördela resurserna som de har fått tilldelade inför nästa år. Sedan beslutas det förslag som förvaltningen utarbetat i fullmäktige.

Ekonomichefen känner sig väldigt delaktig i budgetprocessen på lokal nivå. Staden håller i resursfördelningssystemet, vilket ligger fast sedan tidigare, sedan sätter förvaltningen upp tolkningar av vissa delar av budgeten. Den främsta delaktigheten i budgetarbetet förklarar ekonomichefen med: ”Hur vi ska ställa upp det för att möta de utmaningar som finns i budgeten.”



Om en enhet får ett underskott på till exempel 50 procent av den totala bruttobudgeten så tar man max med sig 5 procent av underskottet, resten får stadsdelens totala budget täcka upp. Då får man enligt ekonomichefen analysera det och förklara varför samt redovisa för stadshuset hur man ska vända det.

### **Budgetering som styrverktyg**

Budgetering är en del av det hjälpmedel som en chef kan använda för att styra emot kvalitativa mål:

Du kan uppnå en väldigt hög kvalitet till en väldigt hög kostnad och uppnå kvalificerad nog eller förbättringspotential inom den budget du har.

Ekonomichefen menar även att budgetarbetet inom förvaltningen fungerar väl, främst då budget kan ses som ett incitamentssystem till att kunna återinvestera eventuella överskott i verksamheten:

Tittar man på resultatenheterna finns det en morot i att kunna ta med sig en del av sitt överskott [...] att ha ett litet större handlingsutrymme till året därpå, att man till exempel kan personalförstärka under en viss period. Eller att förstärka med utbildningsinsatser som inte ryms inom den givna budgetramen.

### **Relationen mellan kvalitativa mål och kvantitativ styrning**

Den främsta konflikten som ekonomichefen ser mellan de kvalitativa målen och den kvantitativa styrningen är att uppdraget ska genomföras inom tilldelade resurser. Det kan uppstå situationer där fördelningssystemet blir lite trubbigt. Resursfördelningssystemet bygger bland annat på prognoser om hur befolkningen ska utvecklas, om den inte alltid utvecklas på det sättet som prognostiseras kan systemet slå fel. Ett exempel på ett sådant område är individ- och familjeomsorgen. Där det kan komma många tunga enskilda fall som inte stämmer in på den prognosen, då kan det slå fel gentemot budgeten i och med att den alltid ska hållas.

## **4.6 Respondent 6 – Stadsdelsdirektör**

### **Budgetering i Stockholm stad**

I början av 1990-talet var arbetet med budgetering och ekonomi generellt väldigt ostrukturerat inom staden. Ekonomin var sekundär och man fokuserade snarare på verksamheten man bedrev och ekonomin var av sekundär prioritet.

Startskottet var för den nya budgetsynen var i samband med ett maktskifte inom staden på 1990-talet. Då påbörjades arbetet med att göra förskolan prestationsbaserad kopplat till antalet barn som enheterna hade. Stadsdelsdirektören berättar: ”Det hände massor i staden på 1990-talet, man gjorde Ädelöverenskommelsen<sup>3</sup>, tog över ansvaret för sjukhemmen från landstinget och så vidare. Det var otroligt mycket som hände.”

På 1990-talet reformerades budgetstyrningen inom staden från grunden. Fullmäktige beslutade om det som blev stadens resursfördelningssystem, vilket utifrån bland annat socioekonomiska förutsättningar fördelar resurserna till stadens stadsdelsförvaltningar. Stadsdelsdirektören förklarar:

Man tog fram fördelningssystemet, grunden för allt detta var att nämnderna fick en schablon, i början var det upp till den enskilda nämnden att bestämma hur mycket som skulle gå ut till den enskilda förskolan, nu beslutar kommunfullmäktige om storleken på peng. De bestämmer schablonen också, det nämnderna har att hantera det är utrymmet mellan peng och schablon.

Stadsdelsdirektören pekar på att det är viktigt att få verksamhetscheferna med i arbetet med budgeteringen. Bakgrunden till detta är att det endast är verksamhetscheferna som är experter på sitt eget område och har koll på de kostnaderna som finns ute i verksamheten. Stadsdelsdirektören reflekterar: ”Man kan ställa sig frågan om en förskolechef ska vara ekonom? Nej, men det är därför det är viktigt att det finns en ekonomiavdelning som stötta upp verksamheten, [...] det är otroligt viktigt.”

Den främsta anledningen till budgetering inom staden är att kommunlagen föreskriver detta, vidare ska budgeten vara balanserad. Stadsdelsdirektören ser fler anledningar till detta: ”Att man ska ha en budget är en självklarhet, för att kunna försvara inför skattebetalarna varför vi har den här skatten.”

Ekonomi spelar en mycket viktig roll inom Stockholm stad, det finns tydliga direktiv för att man ska hålla budgeten. Stadsdelsdirektören förklarar: ”Ekonomi tycker jag hela tiden spelar en väldigt viktig roll. Du ska inte använda mera pengar än vad du får, utifrån vad kommunfullmäktige har sagt. Det är det som gäller och det tycker jag har blivit väldigt tydligt.”

### **Budgetering som styrverktyg**

Budgeteringen är ett kraftigt styrverktyg i Stockholm stad. Stadsdelsdirektören berättar att repressalier mot stadsdirektörer som inte håller budgeten. I samband med

---

<sup>3</sup> Ädelöverenskommelsen, ansvarsfördelning mellan kommunal hälso- och sjukvård och primärvården.

tertiärrapporterna kallas såväl stadsdelsdirektörer som övriga förvaltningschefer till stadshuset för en genomgång:

I samband med tertialrapporterna diskuteras vilka som har underskott och vilka som inte har det. I händelse av underskott uppmanar kommunstyrelsen den aktuella nämnden att vidta åtgärder. Det är inte kul att varje gång hamna på den där tavlan [...] det är plågsam process. Det är många direktörer som fått byta jobb för att dem inte har fått ordning på ekonomin. Nu för tiden ger man direktören en chans och sedan byter man bort direktören.

För stadsdelsdirektören är budgeteringen det enda verktyg som går att använda för att styra stadens verksamhet:

När fullmäktige började ta fram mål, då kunde vi som tjänstemän säga: 'Nu har vi borgerligt styre, då flyttar vi upp det här med skullkravet på ekonomin, och så vart det S-styre då flyttades det här målet, själva kravet på god hushållning i ekonomin, ner i prioritet.' [...] Det kan fortfarande vara så att om man har fyra stycken mål, att ekonomimålet, när det är S-styre, åker ner men styrningen kring att ha en balans i ekonomin drivs av bägge sidor nu.

Stadsdelsdirektören menar att synen på ekonomin och budgeten har förändrats såväl inom staden som hos de politiska partierna sedan 1990-talet.

### **Relationen mellan kvalitativa mål och kvantitativ styrning**

Stadsdelsdirektören pekar på att politiker och tjänstemän har olika roller. Stadsdelsdirektören menar att det är lätt att stadsdelsnämnden vill möta upp de stora ambitionerna som kommer ifrån kommunfullmäktige med att göra ett eget avtryck i den egna stadsdelen. Mot bakgrund av hur resursfördelningssystemet fungerar är det viktigt att inte glömma bort att bara för att stadsdelen växer snabbast hamnar inte alla resurser i den aktuella stadsdelen. Stadsdelsdirektören förklarar:

Då har ekonomerna en annan viktig funktion: Att hela tiden säga att de här pengarna har vi, vi får inte lika mycket pengar som man får i ytterområdena, på grund av det sättet som vi fördelar pengarna. Det är ju inte mer än rätt, utifrån de här socioekonomiska faktorerna, det är ingen som säger någonting om det, då måste man förklara för politikerna, att det inte finns pengar och att du inte kan göra satsningar.

Stadsdelsdirektören ser en konflikt mellan kommunallagens krav på en budget i balans samtidigt som speciallagstiftningen reglerar ett antal ansvarsområden som kommunen måste genomföra. Dock ligger lösningen enligt stadsdirektören i att skapa en kostnadsmedvetenhet hos medarbetarna kring att insatserna kostar pengar och på det

sättet gör man bättre bedömningar kring vilka insatser som är lämpliga göra. Stadsdelsdirektören förklarar att: ”Alla insatser kostar pengar, och jag tycker ändå att det finns ett sätt, att det ändå uppfyller de lagarna och regler vi har i samhället.”

#### 4.7 Respondent 7 – Ekonomichef

##### **Budgetering inom Stockholm stad**

Ekonomichefen beskriver budgetprocessen som övriga respondenter, men att man inom denna förvaltning har olika interna styrmedel för att upprätthålla budgeten och följa upp den, till exempel genom att man upprättar veckoåtgärdsplaner som ekonomichefen följer upp med alla enhetschefer.

Ett stort arbete som skett inom förvaltningen i och med budgetprocessen är att försöka ändra inställningen till budgethållningen. Tidigare har både politiker och tjänstemän ansett att budgeten inte har räckt till och att fördelningen har varit bristfällig.

Ekonomichefen beskriver ett exempel där man försökt ändra inställningen till budgetprocessen:

Säg att vi lägger ut fem gånger så mycket som en jämförbar stadsdelsförvaltning. I ett sådant fall gäller det att få alla att förstå att det inte är omöjligt att hålla budget, utan vårt uppdrag. Samtidigt ska vi uppfylla de verksamhetsmässiga målen. Det är det som är den stora utmaningen för en stadsdelsförvaltning. En stor del av vår verksamhet är lagstyrd, så har en individ ett behov har vi en skyldighet att leverera någon form av hjälp eller tjänst och det duger inte att säga att pengarna är slut, du får ingen hjälp. Därav är det viktigt att identifiera allt som inte är lagstyrt och välja vad man kan göra mindre av.

##### **Budgetering som styrverktyg**

Ekonomichefen menar på att det är nödvändigt att använda budget som styrverktyg, men även i vilken verksamhet som helst där man har krav på sig att utföra något med en given mängd pengar, alternativt att man ska leverera en viss nivå av vinst på den privata sidan. Ekonomichefen berättar:

Att styra med budget är en nödvändighet, men även som ekonomichef tycker jag att man måste ha en annan slags styrning också. Det finns en risk att budgeten blir totalt dominerande. Det krävs en viss balansgång [...] tidigare var det för lite av budgetstyrning inom förvaltningen och sedan vred vi väldigt hårt åt andra hållet och har idag tagit ett halvt steg tillbaka för att det blev för mycket ensidigt fokus på

budgetuppföljning och budget som styrverktyg, men det är ett måste att ha det och minst lika viktigt som de andra delarna man styr med.

Ekonomichefen menar att man i vissa fall har dragit NPM för långt i jämförelse med den privata sektorn där det finns ett överordnat mål att generera vinst till ägarna. Den stora utmaningen inom offentlig sektor att bedriva verksamhet och leverera tjänster enligt lagstadgade mål och riktlinjer inom en budget. Det innebär per definition en balansgång mellan lagstiftningens krav och reglerna för den ekonomiska förvaltningen. Ser man till exempel att äldreomsorgen kostar för mycket går det inte att säga: ”Ja nu lägger vi ner den här verksamheten.” I ett sådant fall är det ännu viktigare att man har fokus på budgeten och använder den som ett styrverktyg och ser till att man har bra koll på frågor som: Vad kostar verksamheten? Vad är kostnadsdrivande?

### **Relationen mellan kvalitativa mål och kvantitativ styrning**

Ekonomichefen menar att det finns en konflikt mellan de kvalitativa målen och budget. Ekonomichefen menar att det inte är någon match att vara ekonomichef på en teknisk förvaltning där man har möjlighet att skjuta upp projekten till nästkommande år för att klara budgeten. Men för förvaltningen är den mesta verksamheten lagstyrd:

Måste vi placera enligt LLS gör vi det även om vi ser att en annan verksamhet inte klara sin budget. Man får dra åt ”tumskrubarna” på annat håll för att klara budgetkraven.

## 4.8 Respondent 8 – Stadsdelsdirektör

### **Budgetering i Stockholm stad**

Budgetprocessen är enligt stadsdelsdirektören en konstant process vilket kan vara en svårighet att få medarbetarna att förstå. Det är viktigt att skilja på begreppet budget och verksamhetsplan enligt stadsdelsdirektören.

Vad är budget och vad är verksamhetsplan? Man använder båda begreppen. När jag pratar med mina medarbetare försöker jag säga verksamhetsplan, för om jag säger budget tror dem att det endast gäller pengar. Budgeten är allt egentligen; det är verksamheten där vi omvandlar kronor och ören till det vi ska göra.

Processen tar sin utgångspunkt i bokslutet, verksamhetsplanen och treåringen. Detta lämnas som ett underlag till stadshuset. Under tiden som stadshuset arbetar fram budgetförslaget till det kommande verksamhetsåret arbetar stadsdelsförvaltningen med sin uppföljning. I samband med att stadsdelsförvaltningen är klar med sin andra

tertialrapport är budgeten för stadshuset klar. Av budgetförslaget framgår ramarna för stadsdelens verksamhet. Därefter kan stadsdelen göra sina prioriteringar inom dessa ramar och lämna ett budgetförslag till stadsdelsnämnden, sedan börjar processen om. Stadsdelsdirektören berättar:

Vi håller på hela tiden tycker jag, med både budgetarbete och verksamhetsplaneringen. Det finns inget slut eller början på budgetprocessen, utan det rullar på hela tiden. Det som är svårt, är att få medarbetarna att förstå processen. Det lite komplicerat.

Medarbetarna tenderar till att se budgeten som ett arbete man gör för att sedan avsluta det. Stadsdelsdirektören menar att det är viktigt att medarbetarna får en förståelse för att det är en löpande process som verksamheten vilar på under hela verksamhetsåret.

Det är resursfördelningssystemet som avgör hur mycket pengar stadsdelen får tilldelad. Detta tycker stadsdelsdirektören är en bra metod för att skapa en rättvis fördelningen mellan de olika stadsdelarna. Tidigare använde staden ett äskandeförfarande i samband med att resurserna skulle fördelas i budgetarbetet. Detta innebar att de som var bra att tala för sin sak fick mer pengar. Stadsdelsdirektören ger sin syn på det nya systemet: ”Jag tycker att det är bra att man har fördelningsnycklar, det här med att äska. Det skulle inte fungera idag. Det skulle bli väldigt ojämnt och väldigt orättvist.”

Stadsdelsdirektören ser ett problem i att stadsdelsnämnderna inte kan ta med sig överrespektive underskott till kommande verksamhetsår. Stadsdelsdirektören menar att det kan vara bra att det finns en viss flexibilitet.

Budgetstyrningen är stark inom Stockholm stad och direktiven är tydliga när det kommer till att hålla budgeten. Stadsdelsdirektören berättar om en händelse där en stadsdel gick med stora förluster:

Direktören slutade. Så har det varit på flera ställen. Det är lite olika lösningar, men har man så stora överskott då är det något annat, då händer det ofta ihop med brukarunderskott, man ska ha budget i balans.

### **Budgetering som styrverktyg**

Stadsdelsdirektören ser budgeteringen som ett självklart styrverktyg inom den offentliga sektorn. Fullmäktige sätter stadens övergripande mål och sedan bryter stadsdelarna ned dessa till delmål för den egna verksamheten. Stadsdelsdirektören beskriver att stadsdelen står för ”huret”, det vill säga hur verksamheten ska uppnå kommunfullmäktiges mål. Stadsdelsdirektören berättar: ”Vi gör huret, och det är huret som kostar. Detta måste vi anpassa efter de pengar vi får.”

Stadsdelsdirektören har svårt att se någon annan modell för att långsiktigt kunna styra verksamheten. Stadsdelsdirektören berättar: ”Man måste ha några ramar. Vi är en skattefinansierad verksamhet. Det är vi som bor här som betalar; vi har ett ansvar att förvalta skattemedel.”

Stadsdelsdirektören ser brister i den nuvarande budgetstyrningen. En ökad flexibilitet mellan de olika verksamhetsområdena skulle underlätta. Stadsdelsdirektören berättar:

Det som stör mig lite är att man säger centralt att det ska gå så mycket i lägsta peng till förskolan [...] funktionsnedsättning är ett annat område som också är väldigt styrt. Jag skulle föredra att själv prioritera mellan de olika verksamhetsområdena.

### **Relationen mellan kvalitativa mål och kvantitativ styrning**

Stadsdelsdirektören kan se en konflikt mellan budgetstyrningen och speciallagstiftningen:

Det gäller att spara in på annat. Det är så man gör. Vi har ett område med friare budgeteringen som jag kan använda för att hantera underskott, där kan jag känna att det blir tightare och tightare.

Stadsdelsdirektören berättar att detta hanteras genom att göra omprioriteringar mellan de olika verksamhetsområdena. Inom stadsdelarna är det sällan verksamheterna visar plus minus noll, vissa verksamheter går med överskott och andra med underskott.

Stadsdelsdirektören menar dock att kvalitén inte blir lidande av detta i den nuvarande verksamheten och att man lever upp till stadens kvalitetskrav. Stadsdelsdirektören menar samtidigt att den framtida verksamheten kan påverkas av detta. Stadsdelsdirektören berättar:

Man hade kunnat jobba mer förebyggande för de pengarna i så fall [...] det är det förebyggande arbetet som det skulle kunna påverka, för du måste ta pengarna någonstans när man lägger budgeten.

## 5.0 Analys och resultat

*I de kommande avsnitten redogörs för en sammanställning av den insamlade empirin och vilka slutsatser som kan dras utifrån den.*

### 5.1 Budgetprocessen i Stockholm stad

Utifrån de genomförda intervjuerna konstateras att det finns en samsyn kring budgetprocessen inom Stockholm stad, mellan såväl ekonomichefer som stadsdelsdirektörer. Samtliga respondenter har en lång erfarenhet av att arbeta inom staden och är väl förtrogna med budgetprocessens olika steg.

Det råder en samsyn kring att budgetprocessen är pågående över hela året och att den tar sin utgångspunkt i de politiska prioriteringarna från stadshuset och kommunfullmäktige. Respondenterna är väl förtrogna med den rådande lagstiftningen om det kommunala balanskravet (Kommunallagen, 1991:900), därtill hänvisar majoriteten av respondenterna till stadens reglemente för den ekonomiska förvaltningen.

Respondenterna är medvetna om att det är politikerna som bestämmer de ekonomiska ramarna för verksamheten. Respondenter med en mer kameral läggning påpekar dock att politiska satsningar inte alltid är vad de ser ut att vara. Vilket bland annat illustrerades av Respondent 1:

[...] tittar man på budgetens bilaga kan man se att politikerna skriver att vi satsar 100 miljoner inom förskola men sen att det finns en generell effektivisering på minus 100 miljoner. Då har vi inte fått några extra pengar och det är sådan sak som politikerna inte talar lika högt om: denna generella effektivisering [...]

Tidigt i intervjuerna började respondenterna beskriva resursfördelningssystemet med dess för och nackdelar. Resursfördelningssystemet läggs på budgeten när ramarna för respektive verksamhet är beslutade av stadshuset. Fördelningssystemet framstår, av respondenterna att döma, som komplext och att det påverkas av många olika variabler. De variabler som lyfts fram under studien är framförallt de socioekonomiska faktorerna i form av åldersspridning, utbildningsbakgrund, inkomster och befolkningstillväxt. Även tidigare års budget nämns som en av de variabler som påverkar utfallet.

Stadsdelsdirektörerna pekade på att systemet var komplext men att det inte nödvändigtvis utgjorde något hinder för den löpande budgetprocessen. Respondent 4 berättade att: ”Jag har inga detaljkunskaper om systemet. Jag tror inte att jag ska ha det heller [...] man får gilla läget helt enkelt.”



Av intervjuerna framgick att det finns en stark budgetstyrning inom staden och att det inte var ett alternativ att inte hålla budget. Flertalet av respondenterna berättade att i händelse av att en stadsdelsdirektör inte håller budget så är det inte ovanligt att densamme blir av med jobbet. Respondent 2 beskriver fenomenet att stadsdelsdirektörer har blivit av med jobbet på följande sätt: ”Det finns faktiskt direktörer som har fått gå, det är ju inte efter första underskottet.” Vidare sammanfattar Respondent 2 budgetdisciplinen:

Vi har en väldigt god budgetdisciplin generellt inom Stockholm stad. Vi är verkligen uppfostrade i att budgeten är faktiskt till för att hållas. Det finns ingen som har ett större mandat än kommunfullmäktige. Om de har avsatt x antal kronor är det det vi får hålla oss till.

## 5.2 Budgetering som styrverktyg

Respondenterna är i stort sätt eniga om att budgeten är ett lämpligt styrverktyg inom offentlig sektor. Respondent 1 beskriver det på följande sätt: ”Utan pengar finns det ingen verksamhet.” Därför torde all verksamhetsstyrning utgå ifrån de ekonomiska villkoren. Respondenterna pekar på att om politikerna väljer att lägga stora delar av årets satsningar inom ett specifikt område är det en tydlig signal om var prioriteringarna ligger.

Budgetstyrningen inom staden präglas av en god disciplin vilket kan kopplas till de utsagor om repressalier och hot om avsked som framgår av intervjuerna med stadsdelsdirektörerna och ekonomicheferna. Respondent 2 beskriver under intervjun att det inte är helt okomplicerat att styra verksamheten mot de kvalitativa målen och att det handlar mycket om att tolka politikens vilja utifrån budgeten.

Samtidigt menar en annan stadsdelsdirektör, Respondent 4, att budgeten är ett lämpligt och praktiskt styrverktyg mot de kvalitativa målen. Respondenten menar att det finns goda förutsättningar för stadsdelsförvaltningen att omprioritera resurserna till de områden som är mest prioriterade rent politiskt.

Respondenten exemplifierar detta med att förskolan är ett område som är politiskt prioriterat men inte kompenseras ekonomiskt i budgeten. Då har stadsdelen möjlighet att rikta om resurserna från områden av lägre prioritet till förskolan för att på detta sätt möta den politiska prioriteringen.

Respondent 4 låter till en börjar övertygande om att det inte finns en konflikt mellan de politiska prioriteringarna mot vilka budgeten ska styras. Längre in i intervjun visar det sig dock att det inte är helt okomplicerat. Stadsdelsdirektören exemplifierar problematiken när det kommer till personaltätheten inom förskolan:

Man får ta in några extra barn för att kompensera, det gäller att ligga så nära som möjligt, där hamnar man precis på gränsen eftersom man vill ha många förskolelärare vilket kostar väldigt mycket pengar [...] man ligger så nära som möjligt, hela ekvationen går inte ihop.

Lösningen visar sig vara att göra omprioriteringar mellan verksamheterna. Att den lösningen är möjlig beror, enligt Respondent 4, på att det är sällan som alla verksamheter går plus minus noll inom en stadsdelsförvaltning. Med andra ord går vissa verksamheter med överskott och andra med underskott. Nettot inom stadsdelsförvaltningen tenderar till att bli plus minus noll, vilket även är lösningen på att möta de politiska prioriteringarna.

### 5.3 Relationen mellan kvalitativa mål och kvantitativ styrning

Respondenterna visar på att det finns en motsättning mellan kvalitativa mål och kvantitativ styrning inom offentlig verksamhet. När kostnadsökningar uppstår inom vissa områden hanteras det genom omprioriteringar mellan olika verksamhetsområden.

Det finns dock exempel på när detta inte är möjligt och prognoserna från stadshuset slår fel. Respondent 1 delger en händelse då trycket inom ett verksamhetsområde blev för stort:

Om behoven ökar väldigt mycket, som det till exempel gjorde förra året med äldreomsorgen blir det knepigt. Men lagen gäller hela tiden, och den styrning vi får säga gäller då är att budgeten ska hållas inom hela förvaltningen.

Utgångspunkten är alltid att göra omprioriteringar och kapa kostnaderna över hela verksamheten för att budgeten ska gå ihop. Den utgångspunkten innebär att det primära fokus som stadsdelsförvaltningarna har är att hålla budgeten. I händelse av att man inte klarar budget är den sista utvägen att vända sig till stadshuset och politikerna för en fortsatt dialog.

Bland annat menar Respondent 2 att en problematik uppstår när speciallagstiftningen kommer in i bilden. Respondenten framför att den lagstyrda verksamheten måste få kosta vad det kosta vill, exemplet respondenten framhåller är omhändertagande av barn reglerat genom LVU. När sådana situationer uppstår får stadsdelsförvaltningen spara inom andra verksamheter, till exempel förskolan. Då tvingas stadsdelsförvaltningen genom den överordnade lagstiftningen gå emot fullmäktiges mål om små barngrupper och hög personaltäthet inom förskolan.

Även Respondent 3 hänvisade till förskolan gällande konflikten mellan kvalitativa mål och kvantitativ styrning. Respondenten beskrev relationen mellan de politiska målen och

den ekonomiska verkligheten som ett pussel som inte går ihop. Den politiska viljan är att prioritera en hög andel förskolelärare, vilket genererar ökade lönekostnader, samtidigt som mindre barngrupper minskar intäkterna för verksamheten. Förskolans intäkter baseras på antalet barn, där varje barn är kopplat till en förskolepeng.

Fördelningssystemet kan enligt vissa respondenter vara aningen trubbigt. Respondent 5 menade att eftersom systemet bygger på prognoser om till exempel befolkningstillväxten kan det uppstå problem inom individ- och familjeomsorgen. Problematiken uppstår främst när det kommer in ett antal kostnadskrävande enskilda fall som inte stämmer in på prognosen.

Sammantaget uppstår en konflikt mellan budgetstyrningen och de kvalitativa målen för verksamheten främst inom två områden. Det ena är förskoleverksamheten i vilken respondenterna menar att den politiska viljan inte överensstämmer med verksamhetens ekonomiska villkor. Det andra området är speciallagstiftningen som reglerar den sociala delen av verksamheten. Vissa kostnader går inte att förbise. Beroende på hur behovet utvecklas måste stadsdelen göra vissa satsningar, vilket det inte nödvändigtvis finns budgetmedel till. Samtidigt ser flera av respondenterna att lösningen ligger just i omprioriteringar och att skapa en kostnadsmedvetenhet hos medarbetarna inom organisationen.

#### 5.4 Resultat

Den insamlade empirin visar på att det finns en samsyn mellan respondenterna kring budgetprocessen i sin helhet. Vidare vittnar även respondenterna om att det finns en stark budgetstyrning inom staden. Såväl budgeten som reglerna för den ekonomiska förvaltningen är enligt respondenterna de viktigaste dokumenten för att styra stadens verksamhet. Respondenterna uppvisar en stor respekt för den politiska viljan och att detta den utgör ramarna för den verksamhet som staden bedriver.

Utifrån den insamlade empirin finns det en kontradiktion mellan kommunallagens 8 kapitel och de kvalitativa målen för vissa delar av verksamheten. Stadsdelsförvaltningarna hanterar detta genom att göra omprioriteringar mellan olika verksamhetsområden för att på så vis hålla budgeten. Respondenterna medger att det uppstår problem när andra verksamhetsområden behöver spara in för att täcka de områden som inte håller budget.

Såväl stadsdelsdirektörer som ekonomichefer visar på en medvetenhet om kontradiktionen mellan budgeten som styrverktyg och de verksamheter som omfattas av speciallagstiftningen. Samtidigt menar både stadsdelsdirektörer och ekonomichefer att

det går att hantera ökade kostnader genom att omprioritera mellan de olika verksamhetsområdena.

Kontradiktionen uppstår främst inom två områden. Det ena är socialtjänsten och den andra är förskoleverksamheten. Socialtjänsten regleras av speciallagstiftningen och staden är därför skyldig att genomföra placeringar inom ramen för LSS oavsett om det finns täckning i budgeten eller inte. Speciallagstiftningen är i praktiken överordnad den starka budgetdisciplinen och kommunallagens 8 kapitel 1§. Generellt har det visat sig att staden klarar av att hantera situationer med ökade kostnader inom LSS genom omprioriteringar mellan verksamheterna.

Om staden klarar av att hantera de ökade kostnaderna inom LSS-verksamheten utan att verksamheten gör underskott, är det då en kontradiktion? Svaret på den frågan är att det inte finns en kontradiktion i sådant fall. Studien visar dock att detta endast är möjligt genom att göra omprioriteringar mellan olika verksamhetsområden. Förskolan är en av de verksamheter som ofta drabbas, enligt respondenterna. Utifrån de politiska målen om en hög personaltäthet och små barngrupper uppstår en kontradiktion när stadsdelsförvaltningarna ökar storleken på barngrupperna och minskar personaltätheten. Detta gör förvaltningen för att hantera en situation i vilken speciallagstiftningen kräver mer resurser än vad den totala budgetramen tillåter.

## 6.0 Diskussion och kritisk reflektion

*Det föreliggande kapitlet tar sin utgångspunkt i studiens problematik och övergripande forskningsfrågor. Resultatet från studien kopplas mot forskningsfrågan och bakomliggande teorier i litteraturstudien. Vidare förs en kritisk reflektion kring studien och dess resultat.*

Studien ämnar undersöka om det finns en konflikt mellan den kvantitativa styrningen, i form av budgetstyrning, de kvalitativa verksamhetsmålen och speciallagstiftningen som reglerar delar av kommunens verksamhet. Vidare syftar studien till att bidra till en ökad förståelse för hur kommuner prioriterar mellan kvalitativa verksamhetsmål och att följa de uppsatta budgetramarna.

Syftet reducerades ned till två styckens forskningsfrågor som studien ämnade att besvara:

- (1) Hur fungerar budgetering som styrverktyg mot kvalitativa mål inom Stockholm stad?
- (2) Hur hanterar Stockholm stad konflikten mellan kommunallagens 8 kapitel 1§ och de kvalitativa målen för verksamheten?

Konceptet New Public Management har haft en dominant roll i reformen av den offentliga sektorn särskilt när det gäller decentralisering och skifte från en gammaldags förvaltning till ett nytt fokus på de tjänster som erbjuds (Lapsley, 1999). Något som har blivit allt viktigare inom offentlig sektor är att arbeta mot ekonomiska mål, hålla sig inom budget och att skapa kvalitet. Något som ofta framfördes under empiriinsamlingen var vikten av att uppfylla kraven inom ramen för förvaltningens uppdrag vid ett budgetöverskott.

Genom decentralisering inom stadsdelsförvaltningarna sker budgetprocessen uppifrån och ner för att på så sätt öka effektiviteten där arbetet med verksamheternas detaljfrågor sker på lokal nivå. Vår tolkning av respondenternas svar är att de upplever stort inflytande över budgetprocessen inom den egna förvaltningen, men att det är svårt att påverka budgetprocessen på högre nivå. Enligt en respondent förs ingen dialog om de medel som respektive förvaltning har tilldelats eftersom de ska vara beräknade utifrån resursfördelningssystemet.

Målstyrning handlar om att skapa tydlighet, mätbarhet och uppföljningsprocesser för verksamhetsmålen. Inom Stockholm stad görs detta genom att tydliggöra mål för verksamheterna och att koppla detta till de resurser som finns inom varje stadsdel (Almqvist, 2006). Uppföljningsprocessen inom Stockholm stad är ett viktigt element inom budgetprocessen. Det går att relatera till Kaplans och Nortons (1992) teori om det balanserade styrkortet som inledes med att ledningen fastställer strategin med konkreta målsättningar för att sedan kunna sätta upp olika finansiella målsättningar.

Enligt Kaplan och Norton (1992) ska organisationens övergripande vision leda till en förbättrad kommunikation och strategiska målsättningar ska kopplas till ett antal mål. De mål som sätts upp ska i sin tur leda till delmål som ska samordna strategiska initiativ. Det problem som kan uppstå är att kommunfullmäktige sätter budgetramen för verksamheten, sedan är det upp till varje förvaltning att upprätta mål och klara uppdrag utifrån denna. Flera respondenter menar att verksamheten bygger på kvalitet och att leva upp till de mål som är satta för hela verksamheten. För att klara av kraven av mätbarhet, uppföljning och balans är utgångspunkten att kunna göra omprioriteringar och kapa kostnaderna över hela verksamheten för att budgeten ska gå ihop. Den utgångspunkten innebär att det primära fokus som stadsdelsförvaltningarna har är att hålla budgeten.

Stockholm stad hanterar kontradiktionen mellan speciallagstiftningen och budgetmålen för verksamhet genom omfördelning av resurser. Detta arbetssätt stämmer väl överens med de *Sigma-type values* som beskrivs av Hood (1991). Det är ett tydligt exempel på hur en organisation omallokerar sina resurser för att möta oförutsedda kostnader. Detta arbetssätt beskrivs även av Starck och Bailes (1996) vilka menar att budgetprocessen kan ses som ett extrakt av verksamhetens strategiska inriktningar.

## 7.0 Konklusioner

*Det föreliggande kapitlet summerar studien och väver samman dess olika delar. Syftet är att knyta samman uppsatsens bakomliggande problematik, forskningsfråga samt dess syfte. Vidare presenteras även förslag på fortsatta studier inom forskningsområdet.*

### 7.1 Slutsats

Studien syfte är att undersöka om det finns en konflikt mellan den kvantitativa styrningen i form av budgetstyrning, de kvalitativa verksamhetsmålen samt speciallagstiftningen som reglerar delar av kommunens verksamhet. Syftet reducerades ned till två styckens forskningsfrågor som studien ämnade att besvara:

- (1) Hur fungerar budgetering som styrverktyg mot kvalitativa mål inom Stockholm stad?
- (2) Hur hanterar Stockholm stad konflikten mellan kommunallagens 8 kapitel 1§ och de kvalitativa målen för verksamheten?

Utifrån den insamlade empirin är resultatet tillika slutsatsen för vår frågeställning att det finns en kontradiktion mellan kommunallagens 8 kapitel och de kvalitativa målen för vissa delar av verksamheten. Staden hanterar detta genom omprioriteringar mellan de olika verksamhetsområdena. Utifrån den premissen kan vi konstatera att budgetering som styrverktyg mot kvalitativa mål inte är optimalt för förvaltningarna som har deltagit i studien, men att det trots allt fungerar genom omprioriteringar mellan olika verksamhetsområden.

Dock kvarstår fortfarande kontradiktionen mellan kvalitativa mål, exempelvis hög personaltäthet och små barngrupper inom förskoleverksamheten, och kravet att hålla budget. Förskoleverksamheten tenderar att få agera budgetdragspel när behov som regleras av speciallagstiftningen överskrider de budgeterade resurserna.

### 7.2 Förslag till vidare forskning

Studien har påvisat att det finns en kontradiktion mellan kommunallagens 8 kapitel 1§ och speciallagstiftningen, inom vissa delområden. Studien har påvisat att det finns en kontradiktion gällande LSS och stadens behov av att hålla budgeten. Vidare har även studien visat att förskolan är ett verksamhetsområde där det finns politiska prioriteringar men att dessa inte är fullt finansierade.

Den förläggande studien har tagit sin utgångspunkt i hur budget hanteras på central nivå. Ett förslag på fortsatt forskning att studera hur budgeten hanteras på en lägre nivå inom organisationen. Gällande LSS kan en studie av socialhandläggare och enhetschefer vara

av intresse för att se hur deras uppfattning korresponderar med ekonomichefernas och stadsdelsdirektörernas. Gällande förskolan kan en sådan studie rikta sig mot förskolelärare och verksamhetschefer för att jämföra hur uppfattningen korresponderar med ekonomichefer och stadsdelsdirektörer.



## 8.0 Studiens begränsningar

*Det föreliggande kapitlet redogör för studiens begränsningar. I kapitlet presenteras eventuella brister och avgränsningar som finns i studien.*

I den föreliggande uppsatsen har vi ämnat studera hur Stockholm stad arbetar med budgetering som styrmedel. Studien är en fallstudie och har begränsats till fyra av fjorton stadsdelsförvaltningar inom Stockholm stad. Det innebär att studiens resultat och slutsats enbart är giltiga för dessa enskilda fall, vilket explicit även innebär att det inte går att dra några generella slutsatser annat än för dessa fall.

Inom ramen för studien är det endast möjligt att i begränsad omfattning konstatera hur det förhåller sig på de för studien aktuella stadsdelarna och inte för stadens bolag eller övriga nämnder.

Studiens kvalitet kan höjas genom att utöka antalet respondenter för att på så vis stärka det empiriska underlaget, vilket skulle möjliggjort mer långtgående slutsatser. Studien begränsas ytterligare genom att den endast omfattar respondenter som är ekonomichefer och stadsdelsdirektörer. Vidare bör slutsatserna stanna inom ramen för hur ekonomichefer och stadsdelsdirektörer upplever relationen mellan stadens budgetstyrning och kvalitativa mål.

## Referenser

Almqvist, R. (2006). *New public management, om konkurrens utsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.

Andersson, K. (1997). *Budgetering – en introduktion*. Malmö: Liber.

Ax J, Johansson C, Kullén J. (2009) . *Den nya ekonomistyrningen*. Malmö: Liber.

Berson, Y., Halevy, N., Shamir, B., Erez, M. (2015). Leading from different psychological distances: A construal-level perspective on vision communication, goal setting, and follower motivation. *The leadership Quarterly, Vol 26*, 143-155.

Ekström, M., Larsson, L. (2013). *Metoder I kommunikationsvetenskap*. Studentlitteratur: Lund.

Farquhar, J.(2012). *Case Study Research for Business*. London: Sage Publications Ltd.

Greve, J. (2011). *Budget*. Lund: Studentlitteratur.

Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons. *Public administration, vol 69*, 3-19.

Hood, C. (1995). The New public management in the 1980s: variations on a theme, *Accounting Organizations and Society, Vol 20 Nos 2/3*, 93-109.

Kaplan, R. S., Norton, D- P. (1992). The balanced scorecard Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review*, January-February 1992, 71-79.

Lalpsley, I. (1999). Accounting and the new public management: instruments of substantive efficiency or a rationalising modernity. *Financial accountability & management, vol 15*, 201-206.

Locke, A. E., Lathman, P. G. (2002). Building a Pracically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation. *American Psychologist, vol. 57 no. 9*,705-717.

Power, M. (1999). The audit society: rituals of verification. Oxford: *Oxford Univ. Press*.

Power, M. (2004). Counting, control and calculation: Reflections on measuring and management. *Human Realtions, Vol 57 (6)*, 765-783.

Regeringen. (2015). *Kommunal organisation och styrning*. Hämtad 2015-11-26, från <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/04/kommunal-organisation-och-styrning/>

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

Starck, P.L., Bailes, B. (1996). The budget process in schools of nursing: A primer for the novice administrator. *Journal of Professional Nursing*, 12, 69-75.

Simons, R. (1994). How new to managers use control systems as levers of strategic renewal. *Strategic Management Journal*, vol 15, 169-189.

Stockholm Stad. (2015). *Stadens budget år för år*. Hämtad 2015-10-22, från <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Budget/Tidigare-budgetar/>

Sveriges kommuner och landsting . (2009). *Så styrs en kommun*. Hämtad 2015-10-26, från [http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/sa\\_styrs\\_en\\_kommun](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/sa_styrs_en_kommun)

Wildavsky, A. (1978). A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts. *Public administration review*, vol 38, No 6, 501-509.

## Bilagor

### Bilaga 1. Intervjumanual

#### Avsnitt 1. Bakgrund

*Berätta om lite om din nuvarande roll inom Stockholm stad och vad den innebär?*

- Hur ser en arbetsdag ut för dig?
- Vad jobbar du med?
- Hur länge har du innehaft positionen?
- Innebär positionen budget/kostnadsansvar?

#### Avsnitt 2. Budgetering Stockholm stad

*Berätta om budgetarbetet inom Stockholm stad, varför budgeterar ni och hur ser budgetprocessen ut?*

- Vad är budgetens huvudsakliga syfte?
- Hur ser de olika stegen ut i budgetprocessen?
- Är budgetarbetet centraliserat eller decentraliserat inom Stockholm stad?
- Upplever du dig delaktig i budgetprocessen?
- I vilken utsträckning anser du dig kunna påverka budgetens utformning?
- Hur fördelas verksamhetens överskott?
- Hur hanteras ett budgetunderskott?
- Hur går budgetuppföljningen till inom Stockholm stad?

#### Avsnitt 3. Budgetering som styrverktyg

*Berätta om din syn på budgetering som styrverktyg inom offentlig sektor?*

- Hur fungerar budgeten som verktyg för att nå verksamhetsmålen?
- Hur fungerar budgeten som motivationsverktyg?
- Finns det något belöningssystem kopplar till budgeten?
- Vilka incitament ser du att det finns för att hålla budgeten?

#### Avsnitt 4. Relationen mellan kvalitativa mål och kvantitativ styrning

*Finns det en konflikt mellan verksamhetens kvalitativa mål och den kvantitativa styrningen?*

- Hur ser prioriteringen ut mellan att nå de kvalitativa målen kontra de uppsatta budgetmålen?
- Hur kan man hantera den eventuella konflikten?
- Har du något exempel på när detta blivit ett problem?
- Skulle du vilja förändra något i budgetprocessen?

#### Avslutning

- Finns det något ytterligare du vill tillägga?

## Bilaga 2. Forskningsetiska principer

*Forskningsetiska principer i humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning. Antagna av Humanistisk- samhällsvetenskapliga forskningsrådet i mars 1990, tillsvidare gällande även för Vetenskapsrådets ämnesråd för humaniora och samhällsvetenskap.*

Nedanstående regler är ett utdrag ur publikationen *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*.

Utgivare: Vetenskapsrådet

ISBN: 91-7307-008-4

### **Informationskravet**

#### *Regel 1*

Forskaren skall informera uppgiftslämnare och undersökningsdeltagare om deras uppgift i projektet och vilka villkor som gäller för deras deltagande. De skall därvid upplysas om att deltagandet är frivilligt och om att de har rätt att avbryta sin medverkan. Informationen skall omfatta alla de inslag i den aktuella undersökningen som rimligen kan tänkas påverka deras villighet att delta.

### **Samtyckeskravet**

#### *Regel 2*

Forskaren skall inhämta uppgiftslämnares och undersökningsdeltagares samtycke. I vissa fall bör samtycke dessutom inhämtas från förälder/vårdnadshavare (t.ex. om de undersökta är under 15 år och undersökningen är av etiskt känslig karaktär).

#### *Regel 3*

De som medverkar i en undersökning skall ha rätt att självständigt bestämma om, hur länge och på vilka villkor de skall delta. De skall kunna avbryta sin medverkan utan att detta medför negativa följder för dem.

#### *Regel 4*

I sitt beslut att delta eller avbryta sin medverkan får inte undersökningsdeltagarna utsättas för otillbörlig påtryckning eller påverkan. Beroendeförhållanden bör heller inte föreligga mellan forskaren och tilltänkta undersökningsdeltagare eller uppgiftslämnare.

## **Konfidentialitetskravet**

### *Regel 5*

All personal i forskningsprojekt som omfattar användning av etiskt känsliga uppgifter om enskilda, identifierbara personer bör underteckna en förbindelse om tystnadsplikt beträffande sådana uppgifter.

### *Regel 6*

Alla uppgifter om identifierbara personer skall antecknas, lagras och avrapporteras på ett sådant sätt att enskilda människor ej kan identifieras av utomstående. I synnerhet gäller detta uppgifter som kan uppfattas vara etiskt känsliga. Detta innebär att det skall vara praktiskt omöjligt för utomstående att komma åt uppgifterna.

## **Nyttjandekravet**

### *Regel 7*

Uppgifter om enskilda, insamlade för forskningsändamål, får inte användas eller utlånas för kommersiellt bruk eller andra icke-vetenskapliga syften.

### *Regel 8*

Personuppgifter insamlade för forskningsändamål får inte användas för beslut eller åtgärder som direkt påverkar den enskilde (vård, tvångsintagning, etc.) utom efter särskilt medgivande av den berörda.

**Stockholm Business School**

Stockholm University

SE-106 91 Stockholm

Tel: 08 – 16 20 00

[www.sbs.su.se](http://www.sbs.su.se)



**Stockholm  
University**