

# Resursfördelning i åtta kommuner

En pilotstudie med fokus på barn och unga

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är en *Lägesbeskrivning*. Det innebär att den innehåller redovisning och analys av kartläggningar och andra former av uppföljning av lagstiftning, verksamheter, resurser mm som kommuner, landsting och enskilda huvudmän bedriver inom hälso- och sjukvård, socialtjänst, hälsoskydd och smittskydd. Den kan utgöra underlag för myndighetens ställningstaganden och ingå som en del i större uppföljningar och utvärderingar av t.ex. reformer och fördelning av stimulansmedel. Socialstyrelsen svarar för innehåll och slutsatser.

Artikelnr 2006-131-17

---

Publicerad [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se), maj 2006

# Förord

---

Hur fördelar kommuner resurser till verksamheter för barn och unga? Vilka skilda fördelningssystem finns? Hur styrande är de politiska visionerna och målsättningarna i kommunernas resursfördelning? I syfte att söka svar på dessa och liknande frågor har *Anna Öström* under vintern 2005/2006, på Socialstyrelsens uppdrag, genomfört ett pilotprojekt i åtta kommuner. Redovisningen bygger främst på intervjuer med ekonomi- och verksamhetsansvariga chefer. Författaren svarar själv för innehållet i rapporten.

Redovisningen av uppdragets resultat är också en första delrapport inom Socialstyrelsens projekt *Agera långsiktigt*, vars övergripande syfte är att beskriva och ta fram bättre beslutsunderlag för kommunal resursfördelning och för satsningar på barn och unga utifrån ett helhetsperspektiv.

Rapporten väcker väsentliga frågor för diskussion och fördjupade studier.

Socialstyrelsen 2006-05-05

Inger Widén Cederberg



# Innehåll

---

<i>Förord</i>	3
<i>Sammanfattning</i>	7
<i>1. Inledning</i>	9
Frågeställningar	9
Avgränsningar och metod	10
Disposition	11
<i>2. Den kommunala besluts- och budgetprocessen</i>	13
Kommunallagen	13
Kommunernas intäkter och kostnader	14
Beslutsprocessen och resursfördelning på olika nivåer i kommunerna	14
Visioner och politiska målsättningar	17
Upplevt handlingsutrymme i resursfördelningen	19
<i>3. Resursfördelningsmodeller</i>	23
Grund- och tilläggsresurser i resursfördelningen	23
Sociala kriterier i Stockholm, Malmö och Borås	25
Resursfördelningen i Göteborg	27
Uppkomsten av fördelningen mellan grund- och tilläggsresurser	30
Resursfördelningsmodeller utifrån befolkningens storlek och ålder	31
Kompensation i modellerna för sociala problem bland brukarna	31
Jönköpings resursfördelningsmodell	32
Resurser till barn och ungas kultur och fritid	36
Är modellerna rättvisa?	38
<i>4. Medel utanför resursfördelningsmodellerna</i>	41
Projekt och riktade medel till barn och unga	41
Storstadspengar och andra externa medel utanför resursfördelningen	42
<i>5. Kommunala strategier för kravet om budget i balans</i>	45
Organisatoriska förändringar och besparingar	45
Vad händer om budget inte är i balans?	48
<i>6. Samarbetsavtal och projekt</i>	51
<i>7. Sammanfattande analys</i>	54
<i>Referenser</i>	59
<i>Bilagor</i>	63
Bilaga 1 Enkätfrågor	63

<b>Bilaga 2</b>	<b>Intervjupersoner i kommuner samt kommun- och stadsdelar</b>	<b>64</b>
<b>Bilaga 3</b>	<b>Kort sammanfattning av de olika resursfördelningsmodellerna i undersökningskommunerna</b>	<b>65</b>

# Sammanfattning

---

Syftet med pilotstudien är att undersöka principer för kommuners resursfördelning med fokus på barn och unga under 20 år. Studien belyser kommunal verksamhet som förskola, skolbarnsomsorg, individ- och familjeomsorg, fritid och kultur. Underlaget har tagits fram hösten 2005 genom materialinsamling från kommunernas hemsidor och budgetar samt genom en enkät följd av besöks- eller telefonintervjuer. Kommuner som ingår i studien är Stockholm, Göteborg, Malmö, Jönköping, Borås, Sundsvall, Nacka och Borlänge. I studien ingår även åtta kommundels- och stadsdelsnämnder.

Resursfördelningen sker i två steg, först från kommunfullmäktige till de olika nämnderna och därefter från nämnderna till de olika verksamheterna. I övrigt är skillnaderna mellan de undersökta kommunernas resursfördelningssystem relativt stora, men grovt sett går det att urskilja två modeller. Den första modellen tillämpas av Stockholm, Göteborg, Malmö och Borås som har kommundels- eller stadsdelsnämnder. Den andra modellen tillämpas av Jönköping, Sundsvall, Nacka och Borlänge där fördelningen sker till olika facknämnder med verksamhetsansvar. I den första modellen fördelas kommunbidragen till nämnderna dels genom ett grundbelopp baserat på befolkningens storlek och ålder, dels genom ett tilläggsbelopp baserat på invånarnas levnadsförhållanden. Genom att ta hänsyn till levnadsförhållanden i fördelningen kompenserar modellen för sociala ojämlikheter. Kriterier som används är barnfamiljer med låg inkomst, barn till föräldrar med låg utbildningsnivå, barn till föräldrar med utländsk bakgrund samt barn till förvärvsarbetande mor. Stadsdelar som har en hög social belastning bland invånarna får alltså ett högre kommunbidrag. I den andra modellen fördelas medel till facknämnderna nästan uteslutande utifrån befolkningens storlek och ålder. Även i denna modell finns det vissa regler som kompenserar för sociala ojämlikheter, men i mindre omfattning. Jönköpings kommun har dock utvecklat fördelningskriterier utifrån levnadsförhållanden som liknar den första modellens.

Av externa medel fördelas en betydande del till barn och unga. Det kan handla om exempelvis statliga medel till skola och integrationsprojekt, eller EU-bidrag som skolor har sökt för vissa ändamål. I vissa fall har tidigare externt finansierade projekt blivit permanenta och kommit att ingå i kommunernas ordinarie resursfördelning.

De flesta intervjuade säger att kommunen har prioriterat gruppen barn och unga i tider av nedskärningar och besparingar. I några kommuner menar man att det är på bekostnad av den vuxna missbrukarvården. Men det finns stora skillnader i hur åtagandena ser ut, särskilt om man ser till kultur- och fritidsverksamheter för barn och unga. I invandrartäta stadsdelar har man satsat mycket på språkutveckling och på att göra skolorna mer attraktiva. De intervjuade anser att individ- och familjeomsorgen är särskilt svår att hantera inom ramen för befintlig budget. I samtliga kommuner finns regler för

vad som gäller om budget inte är i balans. Hur man följer reglerna i praktiken varierar dock.

Samarbetsprojekt inom kommunen och mellan olika stadsdelar är vanligt förekommande, till exempel gemensamma arbetsmarknads-, vård- och utbildningsprojekt. Några kommuner har också utvecklat gemensamma lokaler där familjeteam, terapeuter och preventionssamordnare arbetar övergripande i flera stadsdelar.

# 1. Inledning

---

Denna pilotstudie handlar om resursfördelningen i kommunerna med fokus på barn och unga under 20 år. Pilotstudien är en mindre del i Socialstyrelsens projekt *Agera långsiktigt*. Syftet med pilotstudien är att kartlägga principer för resursfördelningen i några utvalda kommuner, vilka fördelningssystem som finns samt vilka likheter och skillnader som finns mellan fördelningssystemen. Eftersom pilotstudien särskilt syftar till att undersöka vilka principer i fördelningssystemen som berör barn och unga har en avgränsning gjorts till att omfatta resursfördelningen till och inom förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, individ- och familjeomsorg, fritid och kultur.

Underlaget till pilotstudien har tagits fram hösten 2005 genom materialinsamling från kommunernas hemsidor och budgetar samt genom en enkät följd av besöks- eller telefonintervjuer. För att kunna få en uppfattning om resursfördelningen i kommunerna på olika nivåer ingår totalt åtta kommuner och åtta kommundels- och stadsdelsnämnder. Kommuner som ingår i studien är Stockholm, Göteborg, Malmö, Jönköping, Borås, Sundsvall, Nacka och Borlänge. I studien ingår även följande kommundels- och stadsdelsnämnder: Hässelby-Vällingby och Vantör i Stockholm, Bergsjön och Linnéstaden i Göteborg, Rosengård och Centrum i Malmö samt Brämhult och Centrum i Borås.

## Frågeställningar

Bakomliggande frågeställningar för denna pilotstudie är:

- Hur styrande är de politiska visionerna och målsättningarna i kommunernas resursfördelning?
- Hur är upplevelsen på olika nivåer av vilket ekonomiskt handlingsutrymme man har i resursfördelningen?
- Hur ser resursfördelningssystemen ut i kommunerna?
- Skiljer sig fördelningssystemen åt mellan kommunerna och på vilket sätt?
- Vilka fördelningsprinciper finns om man ser till skola, barnomsorg, socialtjänst, fritid och kultur?
- Hur prioriteras barn och unga i förhållande till annan verksamhet i kommunerna?
- Uppfattas kommunernas resursfördelningssystem som rättvisa?
- Fördelas alla medel genom kommunbidragen eller finns det centrala och externa medel till barn och unga som ligger utanför resursfördelningsmodellerna?
- Hur har man hanterat kravet om budget i balans om man ser till resursfördelningen?

- Finns det samarbetsavtal mellan kommuner och landsting som avser barn och unga?

## Avgränsningar och metod

Under hösten 2005 har material samlats in om undersökningskommunernas resursfördelningssystem. Materialet har tagits fram genom handlingar från respektive kommun och kommunfels-/stadsdelsnämnds hemsida, en mindre enkät samt genom antingen besöks- eller telefonintervjuer. I bilaga 1 finns en förteckning över frågorna som ingick i enkäterna. I telefon- och besöksintervjuerna deltog i regel endast ekonomichefen i respektive kommun eller kommunfels-/stadsdelsnämnd. I några fall var även chefen inom individ- och familjeomsorgen och chefen inom förskola, skolbarnsomsorg och skola närvarande. I ett fall närvarade endast chefen för individ- och familjeomsorgen eftersom ekonomichefen avböjde att delta i intervjun. Anledningen till att det är framför allt ekonomichefer som har intervjuats är att de har en övergripande kunskap om resursfördelningen i kommunerna eller inom kommunfels- eller stadsdelsnämnderna. I bilaga 2 finns en lista över de personer som deltog i intervjuerna.

Eftersom budgeten är central i resursfördelningen har respektive kommuns budget på hemsidan varit av särskilt intresse i materialinsamlingen. Fokus ligger även på kommunernas visioner och politiska prioriteringar som ligger till grund för resursfördelningen. Utöver budgeten har också verksamhetsplaner samt kommunernas eget material om resursfördelning och barn- och ungdomsverksamhet använts.

Kommuner som ingår i studien är Stockholm, Göteborg, Malmö, Jönköping, Borås, Sundsvall, Nacka och Borlänge. Även Sala och Enköping blev tillfrågade att delta i pilotstudien, men avböjde. Undersökningskommunerna har valts utifrån kommunernas storlek och region. För att få en uppfattning om resursfördelningssystemen i olika typer av kommuner integrerades storstadskommuner, mellanstora kommuner och mindre kommuner i undersökningen. Nacka kommun är intressant eftersom det är en kommun som i hög grad har integrerat privata aktörer i kommunens organisering av välfärdstjänster.

För att se hur resursfördelningen går till på lokal nivå ingår även följande kommunfels- och stadsdelsnämnder: Hässelby-Vällingby och Vantör i Stockholm, Bergsjön och Linnéstaden i Göteborg, Rosengård och Centrum i Malmö samt Brämhult och Centrum i Borås. Dessa har delvis valts utifrån befolkningssammansättning. I stadsdelsnämnderna Rosengård och Bergsjön bor många barnfamiljer med invandrabakgrund. Detta gäller även kommunfelsnämnden Brämhult i Borås. I de övriga kommunfels- och stadsdelsnämnderna är en relativt stor andel av befolkningen mellan 20 och 64 år. Där är arbetslösheten relativt låg och utbildningsnivån relativt hög.

Sammanlagt har 16 intervjuer genomförts och med undantag från de två första intervjuerna (Nacka och Hässelby-Vällingby) användes bandspelare vid samtliga intervjuer. Eftersom principerna för resursfördelning och kommunernas utformning skiljer sig från varandra var det inte relevant att använda ett standardformulär. Därför togs specifika frågor fram inför varje intervju med undantag från några återkommande frågor. Avsikten var också

att de intervjuade skulle berätta om sina fördelningsprinciper och hur man arbetar med olika frågor på lokal nivå så ledigt som möjligt. I denna studie har det inte funnits utrymme för några intervjuer med ekonomiansvariga i facknämnder – inte heller intervjuer med politiker på olika nivåer.

Återkommande frågor i intervjuerna handlade om: hur kommunen ser ut befolkningsmässigt och ekonomiskt i förhållande till andra kommuner och kommundels- eller stadsdelsnämnder, kommunernas visioner och politiska målsättningar, principer för resursfördelning, hur man arbetat med kravet om budget i balans, huruvida barn och unga prioriteras i resursfördelningen eller inte, hur intervjupersonen upplevde rättvisa i resursfördelningen, hur resursfördelningen tillgodoser verksamhetsområdena kultur och fritid, vilka specifika problem man haft inom kommunen om man ser till resursfördelningen och hur man försökt komma tillrätta med dessa samt hur olika samarbetsformer ser ut i kommunen.

Som framgår av bakomliggande frågeställningar är avsikten med pilotstudien *inte* att studera effekterna av resursfördelningssystemen. För detta krävs jämförande statistik och en mer ingående studie av respektive kommun under flera år. Pilotstudien avser snarare att ge en inblick i undersökningskommunernas resursfördelningssystem och skillnader dem emellan. Förhoppningsvis kan studien också peka på flera områden och frågeställningar där andra undersökningar kan ta vid.

## Disposition

Inledningsvis kommer ett avsnitt om undersökningskommunernas budget och beslutsprocess. Där behandlas kommunallagen, kommunernas intäkter och kostnader, en beskrivning av beslutsprocessen och resursfördelningen på olika nivåer i kommunerna, kommunernas visioner och politiska målsättningar samt det upplevda handlingsutrymmet i resursfördelningen.

Därefter kommer ett avsnitt där de olika resursfördelningsmodellerna beskrivs i de åtta undersökningskommunerna. En uppdelning har gjorts mellan kommuner med grund- respektive tilläggsresurser som fördelningssystem och de kommuner som baserar sin resursfördelning utifrån befolkningens storlek och ålder. I avsnittet redogörs också för resursfördelningen till barn och ungas kultur och fritid samt de intervjuade tjänstemännens upplevelser av resursfördelningssystemen.

I nästa avsnitt ges en bild av vilka typer av medel som påverkar barn och unga i kommunen och som ligger utanför resursfördelningsmodellerna. Avsnittet har tagits med eftersom det är viktigt att se att det inte bara är genom ordinarie medel inom kommunen som man kan skapa välfärdstjänster för barn och unga. I avsnittet behandlas projekt och riktade medel till barn och unga, storstadspengar samt andra externa medel utanför resursfördelningen.

Det följande avsnittet handlar om kommunala strategier för att få budget i balans. Detta har varit en stor fråga för kommunerna under de senaste åren och man har haft olika strategier för att hantera balanskravet. När man studerar resursfördelningssystem är det intressant att belysa hur det påverkar kommunens resursfördelning. I avsnittet redogörs för organisatoriska förändringar och besparingar, olika typer av samarbeten mellan kommun och landsting samt vad som händer om budget inte är i balans.

Därefter kommer ett kort avsnitt om projekt och samarbetsavtal mellan olika verksamheter, organisationer, andra kommuner eller landsting och som rör barn och unga. Också detta är en viktig del i analysen av resursfördelningssystemen till barn och unga

Avslutningsvis kommer en avslutande analys och en sammanfattning av pilotstudiens olika delar och efterföljande analyser. Dessutom ges några förslag till frågeställningar för kommande studier om kommunernas resursfördelningssystem.

## 2. Den kommunala besluts- och budgetprocessen

---

En viktig del i studiet av hur kommunernas resursfördelning fungerar är att analysera de bakomliggande ramarna för fördelningen, såväl på central som på lokal nivå. Vad säger kommunallagen? Hur ser beslutsprocessen ut? Hur väl är resursfördelningen förankrad i kommunernas visioner och politiska målsättningar? I det följande beskrivs delar av vad kommunallagen säger om kommunernas välfärdsansvar. Hur den kommunala besluts- och budgetprocessen fungerar beskrivs också övergripande. Därefter ges en kort beskrivning av beslutsprocessen och resursfördelningen på olika nivåer. Även arbetet med kommunernas visioner och politiska målsättningar beskrivs i detta avsnitt och avslutningsvis ges några reflektioner om det upplevda handlingsutrymmet på olika nivåer i resursfördelningen.

### Kommunallagen

Kommunerna har enligt lag ansvar för: individ- och familjeomsorgen, vård och omsorg av äldre och funktionshindrade, barnomsorg och förskoleverksamhet, det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, plan- och byggfrågor, hälso- och miljöskydd, renhållning och avfallshantering, räddningstjänst, vatten och avlopp samt krisberedskap. All annan kommunal verksamhet sker på frivillig grund, exempelvis: fritidsverksamhet, kultur (bortsett från biblioteken), bostäder och energi.

I kommunallagen anges också regler som ska gälla för hur kommunerna ska arbeta och organisera sina verksamheter. Kommunerna fastställer själva riktlinjer inom de ramar som kommunallagen ger med anpassning till de lokala förhållanden som råder.

Hur kommunerna bör sköta sin ekonomi berörs i kommunallagen kortfattat i några allmänt hållna bestämmelser som t.ex. hur tillgängliga medel ska förvaltas samt reglering av kommunernas rätt att ta ut avgifter. Enligt kommunallagen ska kommunernas budgetar upprättas varje år för nästkommande kalenderår och de ska även innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år där budgetåret alltid ska vara periodens första år. I oktober 2004 antog riksdagen regeringens proposition om god ekonomisk hushållning. Propositionen innehåller bland annat att kommuner och landsting i sin budget ska ta fram särskilda mål och riktlinjer av betydelse för god ekonomisk hushållning.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 2003/04:105, God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.  
[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

## Kommunernas intäkter och kostnader

Kommunernas intäkter och kostnader varierar, vilket beror på en mängd olika faktorer, inte minst befolkningsstrukturer. Kommunerna har olika skattekraft och skattesatser samt olika politiska prioriteringar. Det statliga utjämningsystemet innebär vidare att vissa kommuner får betala för utjämnings och andra kommuner får finansiella tillskott via statsbidrag och utjämnings. Dessutom har kommuner valt att avgiftsfinansiera verksamhet i olika hög grad. Den kommunala servicen är också olika utbyggd och det finns skillnader i utbuds- och servicenivåer samt olika kvalitets- och effektivitetskrav. Skillnader när det gäller åldersfördelning och geografiska eller sociala strukturer i kommunen har också stor betydelse.

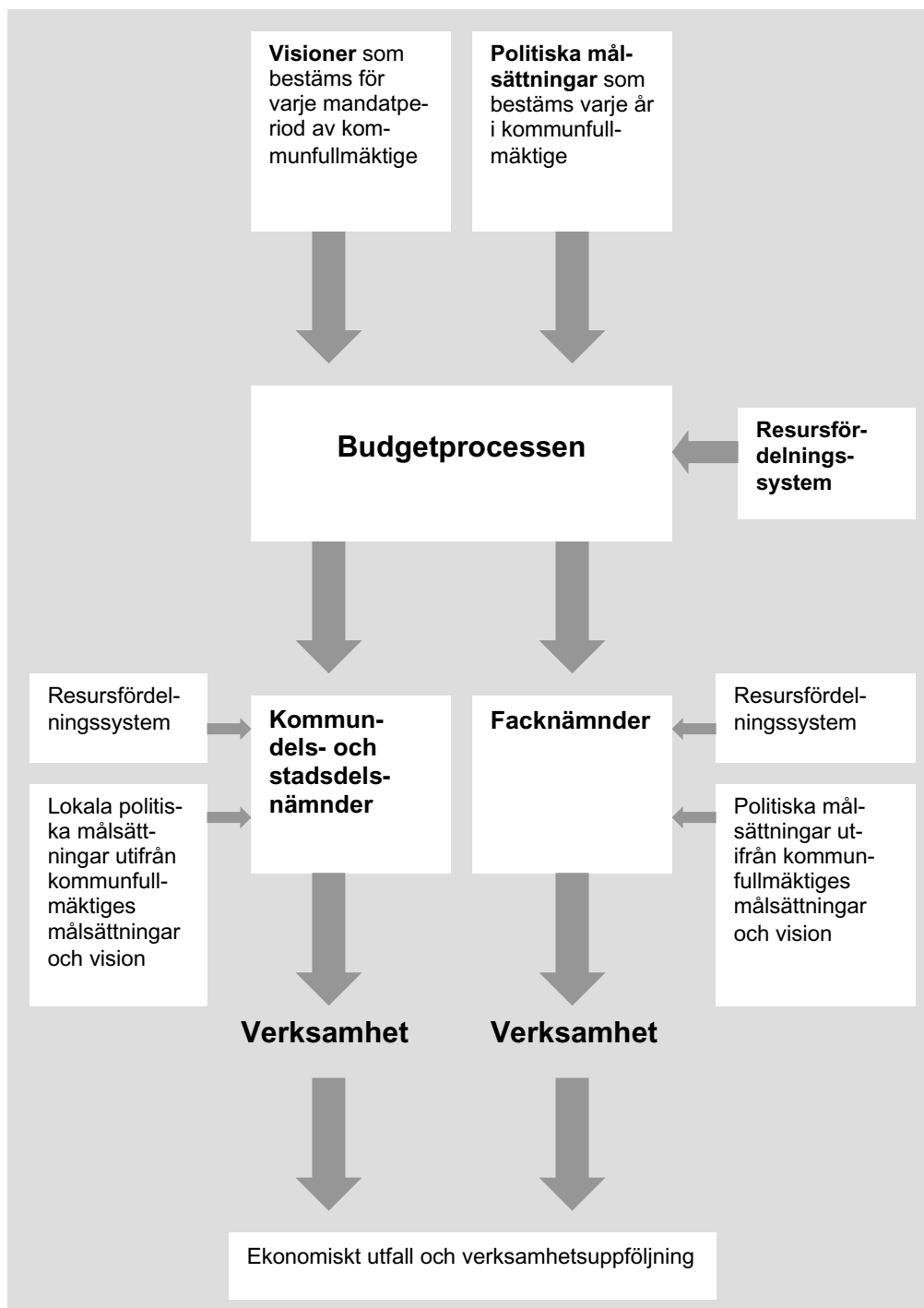
Variationer i kommunernas kostnad för grundskole- eller gymnasieelever eller kostnaden per barn inom barnomsorgen kan också förklaras enligt ovanstående men även av skillnader i utbildningsutbud då vissa gymnasieutbildningar är dyrare än andra. Andra förklaringar är att barnomsorgen är olika utbyggd och i olika former, personaltätheten och personalsammansättningen varierar, det finns skillnader i vistelsetider, öppettider, barngruppens storlek och ålderssammansättning. Det finns också skillnader i beräkning av lokalkostnader, olika kapitalkostnadsmetoder samt olika policy vid hyresättning. Andelen barn med behov av särskilt stöd varierar också.

Kommunernas kostnader inom individ- och familjeomsorgen kan variera p.g.a. exempelvis skillnader i arbetslöshet och skillnader i andelen personer med invandrarbakgrund i kommunerna eller kommundels- eller stadsdelsnämnderna. Kommunernas intäkter kommer framför allt från skatter och avgiftsfinansierad verksamhet samt externa statsbidrag. Som nämnts tidigare får vissa kommuner också medel genom det statliga utjämningsystemet.

Mot bakgrund av ovanstående är det av naturliga skäl också variationer i hur kommunerna har valt att organisera och utveckla sin ekonomistyrning – inte minst om man ser till resursfördelningssystemen.

## Beslutsprocessen och resursfördelning på olika nivåer i kommunerna

Hur går det bakomliggande arbetet till i fördelningen av de kommunala resurserna? För att illustrera detta på ett övergripande sätt har en förenklad modell tagits fram. Övergripande handlar det om kommunens visioner och politiska målsättningar, resursfördelningssystemet, budgetarbetet och slutligen resursfördelningen till och inom de olika nämnderna.



För varje mandatperiod utarbetar i regel kommunfullmäktige kommunens långsiktiga verksamhetsinriktning genom *visionen* som omprövas vid varje ny mandatperiod. De övergripande politiska målen uttrycker kommunens inriktning och ambitionsnivå. Målen ligger till grund för prioriteringar inom och mellan olika verksamheter i resursfördelningen.

Budgetprocessen inleds ungefär ett år innan det avsedda budgetåret påbörjas. Varje nämnd lämnar då in sina budgetskrivelser till kommunledningen och i dessa ger nämnderna en sammanfattande bedömning av verk-

samheten och ekonomin för nästkommande budgetår. Därefter sker en genomgång med kommunstyrelsen av de ekonomiska förutsättningarna och nämndernas budgetskrivelser, den s.k. budgetberedningen. Därefter beslutas om ett förslag till budget och mål för verksamheterna. När budgeten och investeringsramarna är fastställda ska respektive nämnd utarbeta och förankra detta i sin internbudget, vilket ska vara klart innan budgetåret påbörjas. Vilken typ av resursfördelningsmodell som respektive kommun har påverkar budgetprocessen och hur fördelningen av medel sker till de olika nämnderna.

I kommuner med kommundels- eller stadsdelsnämnder fördelas ett kommunbidrag till respektive kommundels- eller stadsdelsnämnd. Dessutom fördelas medel till förvaltningar och facknämnder. I kommuner som inte har kommundels- eller stadsdelsnämnder fördelas medel enbart till förvaltningar och facknämnder.

Genom kommundels- och stadsdelsnämnderna sköter framför allt storstadskommunerna en stor del av den kommunala verksamheten. I varje kommundels- och stadsdelsnämnd finns lokala politiker som omformar kommunfullmäktiges politiska målsättningar till lokala politiska mål. Även visionen finns med i bakgrunden när man utformar dessa mål. I dessa kommuner sköter förvaltningar och facknämnder det som man inte har anledning att lägga på stadsdelen. I övriga kommuner beslutar facknämnderna om mål och riktlinjer för sina respektive områden utifrån de övergripande politiska målsättningar och visioner. De anställda inom förvaltningarna utför arbetet enligt de beslut politikerna i nämnderna fattat.

I storstadskommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö och Borås är det kommundels- eller stadsdelsnämndernas ansvar att i slutändan se till att resurserna fördelas inom individ- och familjeomsorgen, förskolan, skolbarnsomsorgen och grundskolan. I kommunerna har man också förvaltningar som sköter verksamheter som t.ex. fritid, kultur, miljö och teknik, park och natur, gymnasie- och vuxenutbildning, elförsörjning, skötsel av fastigheter och bostäder osv. Denna resursfördelning är dock anslagsfinansierad, vilket innebär att tilldelningen sker utifrån en politisk prioritering. Om man tar kultur nämnden som ett exempel ansvarar den i regel för kommunens museer och stadsbibliotek medan kommun- och stadsdelsnämnderna ansvarar för lokala kulturprojekt.

I Jönköping, Sundsvall och Borlänge finns inga kommundels- eller stadsdelsnämnder, utan istället har man facknämnder och förvaltningar som arbetar på ett motsvarande sätt. Nacka kommun har stadsdelsnämnder, men dessa ansvarar endast för tekniska områden såsom gator och fastigheter, bygglov m.m. Ansvaret för barnomsorg, skola, socialtjänst, kultur och fritid ligger under respektive facknämnd.

Oavsett vilken organisation man har i kommunen är en viktig del i den ekonomiska styrningen att ansvaret för ekonomin ska föras så långt ut i verksamheten som möjligt. Lagar, övergripande vision och politiska målsättningar, resursfördelningssystem samt tillgängliga resurser utgör ramen för den verksamhet som ska bedrivas.

## Visioner och politiska målsättningar

Kommunernas visioner och politiska målsättningar kan spela en stor roll för välfärdsutvecklingen och för att skapa en väl sammanhållen organisation där man arbetar mot samma mål. En viktig del i studiet av resursfördelningen kan därför vara att belysa hur man arbetar med dessa på olika nivåer.

Materialet visar att såväl arbetet med de kommunala visionerna och politiska målsättningarna som uppföljningen av dessa varierar bland undersökningskommunerna. I vissa kommuner har man ägnat flera sidor i budgeten åt visionerna och detaljerade politiska målsättningar, medan man i andra kommuner har en kort beskriven vision och mer generella politiska målsättningar. I en kommun hade man inte några visioner eller politiska målsättningar alls beskrivna i budgeten för 2005. Istället fanns några få politiska direktiv med uppdrag till några få utvalda nämnder. I en annan kommun använder man inte *vision* utan istället används uttrycket *grundläggande värderingar* som utgångspunkt för det kommunala arbetet.

På nämndnivå följs vidare kommunens visioner och politiska målsättningar av vissa nämnder strikt, medan man i andra inte alls arbetar lika tydligt med dessa. I stadsdelsnämnden Hässelby-Vällingbys verksamhetsplan för 2005<sup>2</sup> går det exempelvis att följa de kommunala inriktningsmålen med konkreta handlingsplaner. Där anger man till exempel hur man ska arbeta med den prioriterade inriktningen:

*Barn och ungdomars villkor i Stockholm ska förbättras utifrån en helhetssyn på deras vardag och möjlighet att påverka denna.*

Inriktningsmålet för förskolan blir att kvaliteten ska fortsätta att utvecklas och ett generellt åtagande blir att:

*... den genomsnittliga gruppstorleken i förskolan ska minskas med oförändrad personalstyrka så långt det är möjligt.*

Kommunfullmäktige följer också upp hur stadsdelsnämnderna arbetar med kommunens visioner och målsättningar. Även i stadsdelsnämnderna gör man uppföljning av de prioriterade målen. I Linnéstadens uppföljningsrapport i augusti 2005<sup>3</sup> görs exempelvis uppföljning av prioriterade mål och särskilda uppdrag. En prioriterad målsättning 2005 var att:

*Barn och ungdomar skall ges lika förutsättningar att ta del av ett kulturutbud som är anpassat efter deras behov. Därför skall alla elever få erbjudande om minst en museilektion, en teaterföreställning och en skolbioföreställning per år.*

Därefter redovisas hur många elever som finns i stadsdelen och hur många elever som hittills nyttjat erbjudandet.

---

<sup>2</sup> Verksamhetsplan år 2005 för Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd. Dnr 101-596-2004.

<sup>3</sup> SDN Linnéstaden, Uppföljningsrapport, Befolkningsram, augusti 2005. [www.goteborg.se](http://www.goteborg.se).

På liknande sätt arbetar man i andra kommuner, men i några verksamhetsplaner i kommunaldels-/stadsdelsnämnder eller facknämnder saknas återkoppling till visioner och politiska målsättningar. Nedan följer kommentarer från fyra olika ekonomer på olika nivåer i kommunerna om hur man ser på visioner och politiska målsättningar i den kommunala verksamheten:

**Arbetar man på något sätt med kommunens visioner, som är angivet i budgeten, ute i verksamheterna?**

*Nej, man vill inte gärna binda sig för hårt gällande politiska målsättningar i kommunen eftersom man gärna vill ha ett handlingsutrymme. Vi har en känsla av att även om man pratar mycket om politiska målsättningar så jobbar man ändå inte riktigt med dem som man skulle önska – det blir lite luddigt på något sätt. I kommunens årsbudget så trycker vi varje år upp kommunprogrammet som är målsättningarna under mandatperioden så det är ju känt för alla i organisationen. Och givetvis är det ju meningen att de som arbetar med planeringen i förvaltningen ska beakta det som står i kommunprogrammet, men det blir inte så mycket att följa. Det känns lite luddigt som sagt.*

**Hur väl tycker du att visionerna är förankrade ute i verksamheten?**

*Inte ett dugg. Men däremot arbetar vi med de politiska målsättningarna. Vi har haft ett projekt runt dessa frågor. Vi kommer att vidareutveckla vår beställar- och utförarmodell enligt en modell där man i ett åtagande kan beskriva vilka tjänster man kan utföra med utgångspunkt från de pengar man har. Sen ska man ju egentligen i en sån här modell se till att resurserna stämmer överens med målen, men så långt har vi inte kommit med våra politiker ännu. Det här jobbet förs egentligen mycket mer på tjänstemannaplanet, men man skulle ju önska att det förekom betydligt mer diskussioner bland politikerna, dvs att man kopplar ihop målen med pengarna, men det verkar inte gå. Politikerna är väldigt pengafixerade och det kanske är lätt i en sån situation när pengarna inte räcker till att man yxar till. Och de säger själva – ”nu yxar vi till” – och så skickar man 10 miljoner hit och dit och så väntar man på svar.*

**Hur styrande är visionerna i stadsdelsnämnderna?**

*De prioriterade målen som kommunfullmäktige har satt är mer styrande än visionerna eftersom de är mer genomförbara och klarare uttalande – så man fokuserar på det. Visionerna är dels på lite längre sikt, dels är det mer något som fungerar som en bakgrund.*

**Hur styrande är dessa visioner och politiska målsättningar om man ser till nämndernas olika verksamheter?**

*Ja det var en svår fråga. Alltså det här med mål är något vi arbetar med för att utveckla. Det finns en plan att det ska finnas mål i budgeten som ska följas upp med. Vi har inte riktigt haft bra verksamhetsmål. Det har ju funnits många gånger ute på nämndsnivå – varje nämnd har haft mål. Men det här kommunövergripande har inte alltid funnits så tydligt. Det har varit mer visioner... och det är väl oftast svårt att följa upp visioner. Men där jobbar man mycket mer med att bryta ner visio-*

*nerna så att de blir uppföljningsbara och övergripande. Men jag har svårt att säga hur styrande det här är om man går ner på nämndsni-  
vå... det vette tusan. Men det är klart – nämndspolitikerna har ju varit  
med och tagit fram det här naturligtvis, men vi har ju egna lite mer  
konkreta mål i socialtjänsten och det är ju på en annan nivå än det här.  
Men de finns ju med i bilden hela tiden när man diskuterar och det är  
väl svårt att sätta kronor och ören på dem. Men när vi gjorde budget  
för 2006 i somras har vi faktiskt börjat att i högre uträkning föra in  
mål i verksamhetsbudgeterna. Det var väl första gången vi har fått in  
det. Men fortfarande saknas de här kommunövergripande målen i do-  
kumenten, så det lär bli först inför 2007 som det blir mer konkret.*

Som framgår av dessa citat lägger man mer vikt vid de politiska målsätt-  
ningarna än visionerna i kommunen. Det kan ha ett samband med att de pri-  
oriterade målsättningarna vanligen inte är lika generellt formulerade som  
visionerna i kommunen och att visionerna mer fungerar som en slags ram  
för de prioriteringar man gör. En ekonomichef efterlyste också en starkare  
koppling mellan kommunala visioner, politiska målsättningar och kommu-  
nens ekonomiska planering. I en kommun har man inte haft någon gemen-  
sam vision eller politiska målsättningar utan det blir aktuellt först inför 2007  
års budget.

Vad visioner och politiska målsättningar betyder på det stora hela i det  
kommunala arbetet är svårt att sia om utifrån det material som ligger till  
grund för denna studie, men det är rimligt att anta att man har ett mer sam-  
manhållet kommunalt arbete i de kommuner där visioner och politiska mål-  
sättningar är väl förankrade på alla nivåer i organisationen. Och man kan  
naturligtvis undra vad det är som är styrande i kommunernas arbeten om  
man inte har eller lyckas förmedla gemensamma visioner och politiska mål-  
sättningar? Hur sker exempelvis den politiska styrningen av det kommunala  
arbetet i den kommun som inte har visioner och politiska målsättningar an-  
givet i budgeten? Är politiska direktiv till några få nämnder tillräckligt? Kan  
det ses som ett demokratiskt problem om politiska visioner och målsättningar  
inte kommer till uttryck i budgeten som på många sätt utgör grunden för  
vilken verksamhet som kommer att bedrivas?

## Upplevt handlingsutrymme i resursfördelningen

Som framgår av tidigare avsnitt har kommunerna stor frihet att själva forma  
sin ekonomiska politik och hur resursfördelningen sker inom de olika verk-  
samheterna i kommunen. Vilket ekonomiskt handlingsutrymme har då  
nämnderna efter det att budgeten har fastställts och nämnderna har fått me-  
del tillfördelat? Detta uttrycks på olika sätt i materialet.

I en kommun svarar ekonomichefen enligt nedan på frågan om kommu-  
nens resursfördelningssystem är centraliserad eller decentraliserad:

*Jaa du... vi har alltid sagt att vi har en väldigt stark centralstyrning,  
men samtidigt kan man ju säga att rektorerna har väldigt stor frihet –  
om man tar dem som ett exempel. De får ju resurser i form av ett kom-  
munbidrag per elev och sen har de ju ganska stor frihet att satsa mer*

*eller mindre på olika saker. Och det talar väl för att det är en rätt decentraliserad modell. Men jag vet inte... det är ju varken vi eller rektorerna som styr hur många barn som finns i olika delar av kommunen så vi är varken centralt eller decentraliserad i vårt styrsätt. Man kan ju möjligen säga att det är vi som sitter centralt som har styrt så att det har blivit så här.*

Han menar att det i slutändan är centralstyrt eftersom det är från centralt håll som man har bestämt vilken typ av resursfördelning man har i kommunen. Å andra sidan har respektive verksamhet relativt stor frihet att själva bestämma hur de vill använda pengarna.

I en annan kommun, där man är tydliga med att man har en decentraliserad styrning, uttrycker ekonomichefen på kommunkansliet det ekonomiska handlingsutrymmet enligt följande:

*Det har hänt att man har riktat pengar, men grunden är ändå att nämnderna själva styr över medlen som de får. Och sen det här hur man räknar fram då hur mycket varje nämnd ska ha är mer för att visa hur man når fram... det är ju inte säkert att socialnämnden för att ta ett exempel använder summan på det sättet som vi har räknat fram när det gäller särskilt boende ... de kanske har en annan fördelning på de här pengarna. Det är som när vi får pengar från staten. De kommer fram till hur mycket vi behöver och sen är vi fria att disponera dem som vi tycker är bäst för ändamålet. Inom socialtjänsten så följer vi ändå fördelningen i grunden, men så gör vi lite avsteg. Men vi använder uträkningarna som en stomme.*

Ekonomichefen menar att uträkningarna på resursfördelningen som respektive nämnd får mer används som en stomme och att de är fria att disponera pengarna som de vill. Detta är det övergripande intrycket vid intervjuer av ekonomichefer på central nivå. Detta överensstämmer också med uppfattningen som man har på lokal nivå. I en stadsdelsnämnd svarar ekonomichefen följande på frågan om hur man följer kommunens resurstilldelning till stadsdelen:

*Jag visar inte ens den här internt för att det inte ska bli någon diskussion. Den som vi får från stadskansliet innehåller naturligtvis parametrar som gör att man skulle kunna på visst sätt hävda att olika verksamhetsområden ska ha, men de sociala variablerna är inte så enkla att härleda. Vi får pengar för både antalet invånare i olika åldersgrupper och det skulle man ju kunna härleda till olika verksamhetsområden, men de sociala variablerna... vem ska ha dom pengarna? Det är inte självklart. Därför går det inte med exakthet att säga att vi har fått si och så mycket till skolan från kommunfullmäktige och därför ska skolan ha en viss summa pengar. Men det är ju också det som är syftet med resursfördelningen i stadsdelsnämnden, dvs. att man utifrån de lokala förutsättningarna ska anpassa och göra uppdraget så bra som*

*möjligt. Själva idén med stadsdelsreformen är ju inte att man ska göra som fullmäktige utan våra politiker ska själva göra det som behövs här.*

Ekonomichefen i denna stadsdelsnämnd visar alltså inte siffrorna bakom resurstilldelningen till stadsdelen för de övriga inom förvaltningen. Detta för att undvika att det blir bråk om pengarna samt att det inte är helt lätt att se hur man fördelar pengar som har tilldelats kommunen utifrån de sociala kriterierna. Han hänvisar också till de lokala politikernas roll i resursfördelningen.

Ekonomichefen i en annan stadsdelsnämnd i samma kommun beskriver hur ansvarsfördelningen mellan tjänstemännen och de lokala politikerna blivit tydligare och att politikerna i allt mindre utsträckning lägger sig i resursfördelningen på detaljnivå. Detta menar han är positivt för effektiviteten i stadsdelsförvaltningens arbete. Han säger bland annat följande på frågan om det ekonomiska handlingsutrymmet:

*Politikerna talar om för oss vad vi ska göra och vi bestämmer över förvaltningen hur vi ska göra. Så det är mindre i dag av detaljinblandning från politiken hur saker och ting görs och det synsättet har vi på olika sätt försökt ta fram. Delningen mellan politiker och tjänstemän har blivit tydligare nu och det är i dag färre kontakter i dag mellan politiker och tjänstemän. Alla i kommunen har inte riktigt samsyn på detta, men jag tror att det är en framgång. Och det är inte bara jag som tycker det. I det ligger också detta med att få snabbare effekt av beslut.*

I en tredje stadsdelsnämnd säger ekonomichefen följande om resursfördelningen och vilket handlingsutrymme man har på lokal nivå att bestämma över denna:

*Vi får en påse pengar och sen är det upp till oss att fördela de pengarna. Men det är ett teoretiskt sätt att se på det hela. I själva verket är det ytterst lite av pengarna som är möjligt att flytta mellan olika verksamheter. Det är låst i personal, lokaler och det är på marginalen som man kan styra pengarna. Men så är det ju i allt budgetarbete – oavsett om det är resursfinansierat eller genom anslag. Men som vi ser det och betraktar det så får vi en påse pengar på 730 miljoner och sen är det upp till oss att göra verksamhet av det. Och sen gäller det ju att rapportera och stämma av mot målen och sen rapporterar vi nyckeltalen och kösituationer och annat. Men vi uppfattar det som att det är vi som bestämmer.*

Frågan om nämndernas handlingsutrymme är alltså ett ganska teoretiskt sätt att se på det hela. I själva verket är det ytterst lite av pengarna som är möjliga att flytta mellan olika verksamheter. Pengarna är låsta i personal, lokaler och det är på marginalen som man inom respektive nämnd kan styra pengarna. Men som många intervjuade i studien uttrycker det är det upp till dem att göra verksamhet av kommunbidraget samt stämma av mot målen. Men

de flesta uppfattar ändå det som att det är nämnderna själva som i slutändan bestämmer om resursfördelningen.

I många kommuner svarar man också att man ibland flyttar medel mellan verksamheter under årets gång, men utifrån kommunfullmäktiges riktlinjer handlar det egentligen om ytterst små justeringar. Vissa anslag som funnits centralt har man exempelvis flyttat till vissa skolor och fritidsverksamhet, men det verkar framför allt vara inom individ- och familjeomsorg som man har behövt skjuta till medel eller flyttat medel från andra verksamheter. I några av stadsdelsnämnderna i studien är det framför allt av medel avsatta för fritid och kultur som man har tagit medel till verksamheter inom vård, skola och omsorg. Men på det stora hela är det mest mindre och lokala anpassningar som man gör utifrån den centrala tilldelningen av resurser.

### 3. Resursfördelningsmodeller

---

Som framgår av det förra kapitlet så sker resursfördelningen i flera steg. Dels fördelas medel från kommunfullmäktige till de olika nämnderna, dels från nämnderna till de olika verksamheterna. Varje undersökningskommun har utvecklat egna modeller för resursfördelning, men grovt kan man dela in de olika modellerna i två olika typer av fördelningssystem.

I hälften av kommunerna är en grundläggande princip att man fördelar medel utifrån befolkningens storlek, ålder och levnadsförhållanden. Detta sker främst genom s.k. grundresurser som alla får och tilläggsresurser som fördelas utifrån olika sociala kriterier och fördelningsnycklar. Detta gäller framför allt kommuner med kommundels- eller stadsdelsnämnder. I den andra hälften av undersökningskommunerna som inte har kommundels- och stadsdelsnämnder fördelas resurserna till de olika facknämnderna först och främst utifrån befolkningens storlek och ålder.

I den fortsatta beskrivningen av resursfördelningsmodellerna delas därför studiens åtta kommuner in i två grova modeller. I den första sker resursfördelningen i hög grad utifrån grund- respektive tilläggsresurser. Här fokuserar framställningen framför allt på resursfördelningen i det första steget, dvs. från kommunfullmäktige till kommundels- och stadsdelsnämnderna. I den andra gruppen, där man hänvisar till befolkningens storlek och ålder i resursfördelningen, är fokus istället på resursfördelningen till de olika verksamheterna. I den första modellen finns framför allt storstäderna med kommundels- eller stadsdelsnämnder och i den andra de mindre kommunerna. I bilaga 3 finns en beskrivning av det som är karaktäristiskt för de olika fördelningsmodellerna för respektive kommun i undersökningen.

#### Grund- och tilläggsresurser i resursfördelningen

I Stockholm, Göteborg, Malmö och Borås har man resursfördelningsmodeller som är mycket tekniska till sin karaktär och som nästan uteslutande baseras på nyckeltal och förutbestämda beräkningar när man fördelar medel till kommundels- eller stadsdelsnämnderna. Facknämnderna tilldelas resurser utifrån en traditionell anslagsbudgetering som innebär att tilldelningen sker utifrån en politisk prioritering. Detta sker alltså inte på samma grunder som fördelningen till kommundels- eller stadsdelsnämnderna.<sup>4</sup>

Om man ser till resursfördelningen till kommundels- och stadsdelsnämnderna är grundresurserna lika för alla stadsdelar. De fördelas i förhållande till antalet invånare i olika åldersgrupper i stadsdelarna. Antalet personer

---

<sup>4</sup> Vanligtvis ligger verksamheter såsom renhållning, eldistribution, idrottsarenor, gymnasie- och vuxenutbildning, miljö, museer, parkskötsel och kommunala fastigheter och bostäder på facknämndernas ansvar. Kommundels- och stadsdelsnämnderna ansvarar i regel för bibliotek, förskola, skolbarnsomsorg, grundskola, individ- och familjeomsorg, fritidsverksamhet samt social omsorg för funktionshindrade och äldre.

multiplieras med ett belopp som är relaterat till den verksamhet som ska bedrivas. Befolkningstalen, som används i fördelningen, är en prognos för budgetåret och beräknas som ett genomsnitt mellan den 1 januari och 31 december. Tilläggsresurserna fördelas genom sociala kriterier som beskriver levnadsförhållandena i stadsdelarna och syftet är att kompensera socialt belastade områden i välfärdsmodellen. Vilka kriterier som används i resursfördelningen varierar dock mellan modellerna och även proportionerna mellan grund- respektive tilläggsresurserna.

Nedan ges en jämförelse mellan de kommuner som tydligt kan presentera grund- och tilläggsresurser i resursfördelningsmodellerna. Detta gäller Stockholm, Malmö och Borås. Göteborg behandlas separat senare i detta kapitel.

#### **Grund- respektive tilläggsresursernas andel i resursfördelningen i Stockholm, Malmö och Borås<sup>5</sup>**

<b>Verksamhet</b>	<b>Stockholm</b>	<b>Malmö</b>	<b>Borås</b>
<b>Förskola</b>			
Grundresurs	90 %	65 %	88 %
Tilläggsresurs	10 %	35 %	12 %
<b>Skolbarnsomsorg</b>			
Grundresurs	100 %	50 %	88 %
Tilläggsresurs	0 %	50 %	12 %
<b>Grundskola</b>			
Grundresurs	80 %	75 %	85 %
Tilläggsresurs	20 %	25 %	15 %

Som framgår ovan är fördelningen mellan grund- respektive tilläggsresurserna olika mellan kommunernas pedagogiska verksamheter. Malmö är den kommun som i högst grad av de jämförbara kommunerna använder sig av tilläggsresurser inom de pedagogiska verksamheternas resursfördelningssystem. I Stockholm och Borås fördelas den största andelen tilläggsresurser inom grundskolan. I Malmö har man å andra sidan den lägsta andelen tilläggsresurser inom grundskolan, men ligger ändå högre än Stockholm och Borås. I Malmö fördelar man vidare hälften av kommunbidraget inom skolbarnsomsorgen som tilläggsresurs medan man i Stockholms resursfördelning delar ut hela kommunbidraget som en grundresurs. Alla stadsdelsnämnder i Stockholm får istället ett schablonbelopp som baseras på antalet

<sup>5</sup> ”Hur fördelas pengarna – stadens resursfördelningssystem.” Stockholms Stad/Ekonomiavdelningen. ”Hur fördelas pengarna till kommundelarna? – en kort beskrivning av resursfördelningsmodellen. Borås Stad. ”Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö” Malmö Stad, Stadskontoret, Ekonomiavdelningen.

inskrivna barn (6–9 år).<sup>6</sup> Anledningen till att man i Stockholm inte har särskilt riktade tilläggsresurser inom skolbarnsomsorgen är att den ses som en integrerad del av grundskolan och resurserna till skolbarnsomsorgen fördelas genom dessa pengar.

### **Sociala kriterier i Stockholm, Malmö och Borås**

Konkret innebär denna typ av resursfördelningsmodell att invånare i socialt belastade områden får mer resurser per invånare än i områden som har en befolkning som har fler i arbete, högre utbildningsnivå och lägre andel i befolkningen med invandrarbakgrund. Om man tar Malmö som exempel får invånarna i invandrartäta stadsdelen Rosengård närmare dubbelt så mycket pengar per invånare som de som bor i stadsdelen Centrum.<sup>7</sup> Det har dock inte enbart med tilläggskriterierna att göra utan även med befolkningsgrupperna. Centrum har t.ex. många 20–64-åringar och det är inte så mycket verksamhet som riktar sig till den gruppen.

Om man jämför vilka sociala kriterier som ingår i Stockholm, Malmö och Borås resursfördelningsmodeller finns det en del variationer, men utgångspunkten är utbildningsnivå, utländsk bakgrund, årsinkomster och förvärvsarbete. Nedan ges en överblick över olika verksamheter i jämförbara kommuner där man tar hänsyn till de olika kriterierna.

---

<sup>6</sup> Liksom inom förskolan är det utbildningsnämnden som har hand om budgeten för verksamhet som är enskilt driven (ca 20 procent). Stadsdelarna får alltså endast medel för kommunal driven verksamhet (ca 80 procent). ”Hur fördelas pengarna – stadens resursfördelningssystem.” Stockholms Stad/Ekonomiavdelningen.

<sup>7</sup> 2005 fick stadsdelsnämnden Rosengård 33 774 kr/invånare och i stadsdelen Centrum fick man 17 000 kr/invånare.

## Sociala kriterier som används i tilläggsresurserna i Stockholm, Malmö och Borås.<sup>8</sup>

Kriterier	Stockholm	Malmö	Borås
<b>Förskola</b>			
Barnfamiljer med låg årsinkomst <sup>9</sup>	X	X	
Barn till föräldrar med låg utbildningsnivå <sup>10</sup>	X		
Barn till föräldrar med utländsk bakgrund <sup>11</sup>	X	X	X
Barn till förvärvsarbetande mor		X	X
<b>Skolbarnsomsorg</b>			
Barnfamiljer med låg årsinkomst		X	
Barn till föräldrar med låg utbildningsnivå		X	
Barn till föräldrar med utländsk Bakgrund			X
Barn med förvärvsarbetande mor		X	X
<b>Grundskola</b>			
Barn till föräldrar med låg årsinkomst	X	X	
Barn till föräldrar med låg utbildningsnivå	X	X	X
Barn till föräldrar med utländsk bakgrund	X	X	X

Som framgår av ovanstående varierar tilläggskriterierna inom pedagogisk verksamhet i Stockholm, Malmö och Borås. Inom förskolan tar man i Stockholm hänsyn till föräldrarnas utbildningsnivå, inkomster samt utländsk bakgrund. I Malmö tar man i fördelningen till förskolan hänsyn till föräldrarnas inkomst, utländsk bakgrund samt förvärvsarbetande mor. I Borås ser man

<sup>8</sup> ”Hur fördelas pengarna – stadens resursfördelningssystem.” Stockholms Stad/Ekonomiavdelningen. ”Hur fördelas pengarna till kommundelarna? – en kort beskrivning av resursfördelningsmodellen. Borås Stad. ”Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö”, Malmö Stad, Stadskontoret, Ekonomiavdelningen.

<sup>9</sup> Stockholm: ensamstående <160 000 kr, sammanboende < 200 000 kr. Malmö: Barnfamiljer med inkomst under 200 000 kr per år. Variablerna är desamma för skolbarnsomsorg och grundskola.

<sup>10</sup> Stockholm & Malmö: högst motsvarande grundskolan, Borås: barn med förälder med högst förgymnasial utbildning. Variablerna är desamma för skolbarnsomsorg och grundskola.

<sup>11</sup> Stockholm: själv född i annat land eller med båda föräldrarna födda i annat land. Malmö: barn med utomnordisk bakgrund. Borås: barn med två utlandsfödda föräldrar. Variablerna är desamma för skolbarnsomsorg och grundskola.

till utländsk bakgrund och barn till förvärvsarbetande mor i fördelningen av tilläggsresurser till förskolan.

Inom skolbarnsomsorgen baseras tilldelningen av resurser på grundskabloner för alla inskrivna stockholmsbarn (6–9 år) i Stockholm. Därför har man inga tilläggskriterier inom skolbarnsomsorgen. I Malmö däremot tar man hänsyn till föräldrarnas utbildningsnivå, förvärvsinkomst samt förvärvsarbetande mor i fördelningen till skolbarnsomsorgen. I Borås gäller kriterierna utländsk bakgrund och förvärvsarbetande mor.

Liksom inom förskolan är det utbildningsnivå, årsinkomst och utländsk bakgrund som är avgörande för hur tilläggsresurserna fördelas till grundskolan. Detta gäller även för Malmö medan man i Borås inte tar hänsyn till förvärvsarbete utan enbart till föräldrarnas årsinkomst och utländsk bakgrund.

## **Resursfördelningen i Göteborg**

Huvuddelen av stadsdelsnämndernas resurser i Göteborg fördelas till den s.k. befolkningsramen som sker utifrån befolkningens storlek och sammansättning. Principen är densamma som i resursfördelningen i Stockholm, Malmö och Borås, dvs. att befolkningens behov och efterfrågan kan skattas med hjälp av statistiska modeller som sedan ligger till grund för fördelningen.

I enkäten som skickades ut till samtliga undersökningskommuner svarade en chefsekonom, med ansvar för bland annat resursfördelningsmodell till stadsdelsnämnderna i Göteborg, följande på frågan om vilka principer som finns för fördelning till de olika facknämnderna och stadsdelsnämnderna som berör barn och unga upp till 20 år:

### **Kultur**

*Stadsdelsnämndernas befolkningsram skall finansiera den lokala kulturverksamheten. Ex på resursnämndsuppgifter är regionbibliotek och två kulturhus. För övrig kulturverksamhet som t.ex. museer ansvarar kulturnämnden. Stadsteatern är ett bolag som till del finansieras av koncernbidrag från andra av stadens bolag.*

### **Skola och barnomsorg**

*Grundskola och barnomsorg finansieras till övervägande del av stadsdelsnämndernas befolkningsram. Undantag är några specialförskolor och några specialsolor som är resursnämndsuppgifter. Den obligatoriska särskolan är resursnämndsuppgift med blandad finansiering. Stadsdelsnämnderna betalar viss ersättning enligt ett fastställt belopp per elev. Huvuddelen är direkt anslagsfinansierat. Utbildningsnämnden ansvarar för ungdomsgymnasiet och gymnasiesärskolan. Resurserna till utbildningsnämnden bestäms bl.a. av antal ungdomar 16–18 år.*

### **Fritid**

*Stadsdelsnämndernas befolkningsram skall finansiera den lokala fritidsverksamheten, t.ex. öppen fritidsverksamhet. Särskilda resurser till äldre ungdomars fritid finns som ett resursnämndsanslag. Andra resursnämndsuppgifter är några lokala bad- och idrottsanläggningar.*

*För huvuddelen av bad- och idrottsanläggningar liksom stödet till föreningsrörelsen har Idrotts- och föreningsnämnden ansvaret för.*

#### **Individ- och familjeomsorg**

*Stadsdelsnämndernas befolkningsram skall finansiera barn- och ungdomsvården. Detta område är det där de sociala skillnaderna mellan stadsdelsnämnderna väger tyngst i resurstilldelningen.*

Av ovanstående framgår klart att resursfördelningen för nämnda ändamål främst sker genom befolkningsramen. Det är vidare framför allt i tilldelningen till individ- och familjeomsorgen som de sociala skillnaderna väger tungt i resursfördelningen.

I Göteborg har man liksom i Stockholm, Malmö och Borås också resurser som fördelas utifrån sociala kriterier. Hur mycket som fördelas på sociala kriterier totalt och per målgrupp (barn och unga respektive vuxna och äldre inklusive funktionshinder) i förhållande till övriga resurser framgår av budgeten. Däremot framgår inte uppdelningen per verksamhetsområde eftersom inte resurserna fördelas så i Göteborg. Chefsekonomen uttryckte i intervjun att man försöker komma ifrån resonemangen om hur mycket som totalt fördelas på grund- respektive tilläggsresurser eftersom man i Göteborg menar att det ger en felaktig bild. Ofta uppfattas det som ett mått på den sociala omfördelningen, men eftersom olika sociala kriterier har olika ”skarp” omfördelningsprofil är det inte så. Han menade att det exempelvis går att nå en lika stor omfördelning med 30 procent på tilläggs-kriterier som med 50 procent eftersom det avgörs av vilka kriterier som man väljer. Därför är det en svår ekvation att klumpa ihop tilläggsresurser för sig och befolkningskriterier för sig. De måste räknas tillsammans enligt chefsekonomen i Göteborg.

Nedan framgår hur fördelningen ser ut till stadsdelsnämnderna för barn och unga och hur många procent av målgruppen som får tilläggsresurser.

## Resursfördelning stadsdelsnämnder 2005 i Göteborgs kommun<sup>12</sup>

Målgrupp/kriterier	Antal	Vikt <sup>13</sup> , kr	tkr	(%)
<b>Barn och unga</b>				
1–5 år	25 579	64 040	1 638 060	24,5 %
6–9 år	18 697	53 633	1 002 761	15,0 %
10–11 år	10 407	46 162	480 423	7,2 %
12–15 år	21 847	65 993	1 441 780	21,5 %
16–19 år	20 820	3 268	68 041	1,0 %
Barn (1–9) med förvärvsarbetande eller studerande förälder			328 896	4,9 %
Barnfamiljer med inkomst under 200 tkr/år			198 700	3,0 %
Utländska barn (7–15 år)			305 221	4,6 %
Barn (7–15 år) med föräldrar med enbart förgymnasial utbildning			327 345	4,9 %
Barn (0–17 år) med ej gift förälder utan arbete			725 511	10,8 %
Barn (0–17 år) med utländskt medborgarskap			181 378	2,7 %
SUMMA BARN OCH UNGA			6 698 117	100,0 %

Av ovanstående framgår att barnens ålder har betydelse när man fördelar medel till stadsdelsnämnderna. I fördelningen framgår att stadsdelsnämnderna får mest medel för de allra yngsta barnen. De får 24,5 procent av den totala fördelningen till barn och unga. Därefter kommer barn 12–15 år med 21,5 procent av den totala fördelningen. Minst får stadsdelsnämnderna för ungdomar 16–19 år (1 procent). Av den totala fördelningen till stadsdelsnämnderna för denna målgrupp fördelas närmare 70 procent utifrån barnens ålder. Resterande fördelas utifrån huruvida föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar, arbetslöshet, inkomstnivåer, utbildningsnivå, utländska barn och medborgarskap. Om man ser till de sociala kriterierna lägger man störst vikt vid kriteriet barn 0–17 år med ej gift förälder utan arbete (10,8 procent).

<sup>12</sup> Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiets förslag till budget 2005 och flerårsplaner 2006–2007 för Göteborgs Stad. Se [www.goteborg.se](http://www.goteborg.se).

<sup>13</sup> Vikt = verksamhetskostnad för barn i olika åldrar.

## Uppkomsten av fördelningen mellan grund- och tilläggsresurser

Fördelningen mellan andelen grund- respektive tilläggsresurser har inte varit statisk genom åren utan är ett resultat av en historisk kostnadsbild, politiska beslut och ökade behov inom vissa verksamheter och områden i kommunen. Ingen av kommunerna har dock ändrat nivåerna särskilt ofta. Hur man kom fram till nivåerna från början uttrycker två ekonomiansvariga i studien enligt följande:

*Vi har ju haft stadsdelarna i tio år och då omvandlades de gamla anslagsbudgetarna till det här systemet och då fick vi översätta och lägga in pengar i de olika verksamhetsområdena och göra den här modellen med grundresurser och tilläggsresurser. Vi hade ju ett belopp att röra oss med och vi översatte de gamla resurserna man hade i den gamla organisationen till det nya så att säga. Det första året skulle man ju ha samma resurser i barnomsorgen som man hade haft i den gamla organisationen och då kunde man beskriva det på det här sättet att ett antal kronor per invånare i de olika åldersgrupperna.*

*När modellen infördes 1995 så tittade man lite på hur kostnaderna varierade för att komma fram till en lämplig nivå – man utgick från att resurserna var ganska rätt fördelade om man säger så och så konstruerade man en modell som gav ungefär samma fördelning. Och då kom man väl fram till att det var den här procentuella fördelningen. Men så har det ju varit en stor diskussion – vi hade en stor genomgång nu senast inför budget 2004 då vi diskuterade alla faktorerna i den här modellen. Då kom man fram till att 10 procent är någonstans en acceptabel nivå som man kan låta det variera utifrån de här strukturfaktorerna. Resten är så pass – vi tittade på vad för slags grundorganisation som man kanske kan behöva ... man behöver ju en viss basorganisation ändå och då kom vi fram till att det är en ungefär lagom nivå. Men det är ju en politisk diskussion ... Vänsterpartiet har ju varje år ett alternativt förslag om att vi ska omfördela mer utifrån sociala strukturer, så det skiljer sig ju mellan olika läger... och från andra hållet vill man ha mindre andel som omfördelas.*

När man införde det resursfördelningssystem som man har haft i dessa kommuner under de senaste tio åren översatte man alltså dåvarande belopp inom olika verksamheter och sen är det politiska ställningstaganden som avgör hur mycket som ska fördelas som grund- respektive tilläggsresurs. I Malmö tog man exempelvis över den gamla skolförvaltningens fördelningsprinciper med 80 procent som grundresurs inom skolan. Sen har den delen minskat som grundresurs över tid på grund av att det funnits en politisk vilja att förstärka resurserna till elever med särskilt behov av stöd. Om politikerna är nöjda med fördelningen och inte vill göra andra prioriteringar än de som finns gör man å andra sidan inget åt själva nivåerna.

Det är inte bara politiska prioriteringar som påverkar nivåerna på grund- respektive tilläggsresurser – som nämnts inledningsvis kan även centrala

medel påverka fördelningen. När ”Perssonpengarna”<sup>14</sup> kom valde exempelvis politikerna i Malmö att fördela medlen som tilläggskriterier inom resursfördelningssystemet. Detta innebar då samtidigt att andelen grundresurser minskade något.

## Resursfördelningsmodeller utifrån befolkningens storlek och ålder

I mellanstora och mindre kommuner i denna pilotstudie, där man inte har kommundels- eller stadsdelsnämnder och där socialt utsatta områden inte är lika koncentrerade som i större städer, är storleken på befolkningen och åldersgrupper utgångspunkten för resursfördelningen till de olika facknämnderna. I denna pilotstudie gäller det Jönköping, Sundsvall, Nacka<sup>15</sup> och Borlänge kommun.

I Jönköping finns dock en fördelningsmodell för barn- och ungdomsvård som i viss mån även beaktar antalet barn och unga med problem vid fördelning av bland annat antalet tjänster till olika distrikt. Inom skol- och barnomsorgsnämnden tar man också hänsyn till befolkningens sammansättning genom fördelning av den sociokulturella resursen samt områdesmedel. I sin planering ska rektorerna styra över medel till barn/elever i behov av särskilt stöd. I Jönköping får den rektorsenhet med lägst sociokulturell resurs 1 067 kr/barn och den med högst 4 180 kr/barn i extra medel inom förskolan.<sup>16</sup> Inom fritidsnämndens barn- och ungdomsverksamhet tar man även där hänsyn till befolkningens sammansättning genom ett socioekonomiskt rättvisesystem. Även om man i Jönköping har resurser som fördelas utifrån sociokulturella kriterier är dessa inte lika utmärkande i resursfördelningen som i de kommuner som har grund- respektive tilläggsresurser i sin resursfördelningsmodell.

Kommuner med facknämnder istället för kommundels- eller stadsdelsnämnder tillämpar fördelningsmodeller som inte är lika tekniska som i de övriga undersökningskommunerna. Tilldelningen av resurser görs som ramanslag, dvs. kommunfullmäktige delar ut ”påsar” med pengar till finansieringsnämnderna som sedan prioriterar resurserna mellan olika ansvarsområden. Liksom för kommundels- och stadsdelsnämnderna i övriga kommuner balanseras också de årliga resultaten över till nästkommande år. Detta gäller såväl över- som underskott.

### **Kompensation i modellerna för sociala problem bland brukarna**

Om man ser till behoven och medlen för olika verksamheter räknar man i regel ut beloppen genom befolkningsprognoser. Kostnaderna för tjänsterna

---

<sup>14</sup> Pengarna kom att kallas ”Perssonpengarna” efter statsminister Göran Persson och var avsedda för att förstärka vård, skola och omsorg. Pengarna började utbetalas 1997 och 2004 fick kommunerna det sista tillskottet.

<sup>15</sup> Nacka har stadsdelsnämnder men dessa tar inte hand om förskola, skolbarnsomsorg, grundskola eller andra delar som är intressanta i denna studie utan har istället ansvar för byggplaner, gator och vägar, natur- och parkmark, tillsyn av miljö, livsmedel och hälsoskydd samt kultur.

<sup>16</sup> Enkät svar från ekonomichef Kent Lundwall i Jönköping.

multiplieras med antalet användare. I Nacka har man exempelvis inom de flesta individuella tjänster ett checkbelopp som multipliceras med förväntat antal brukare av tjänsten.<sup>17</sup> Om man tar barnsomsorgen som ett annat exempel beräknas behovet av antalet platser vara 84 procent av antalet barn i åldersgruppen 1–5 år i Borlänge och antalet platser räknas ut efter historiska data. I Jönköping beräknar man behovet inom skolbarnsomsorgen vara 55 procent av alla 6–12-åringar osv. Denna typ av uträkningar gör man även i de andra kommunerna, men där har man även resurser som fördelas utifrån andra kriterier än enbart befolkningsprognoser. Detta innebär att det kan bli större skillnader i belopp inom resursfördelningsmodellen per invånare än i kommuner där man inte arbetar lika systematiskt med fördelningsnycklar i resursfördelningen.

Även i dessa kommuner har man dock gjort en del för att kompensera för sociala problem bland invånarna, men med undantag från Jönköpings kommun är detta inte inbyggt i resursfördelningssystemen. I en kommun får exempelvis skolorna söka medel från den centrala förvaltningen för elever med särskilda behov. I en annan kommun har man något som kallas för socialt stöd, men det finns inga tekniska uträkningar för detta stöd utan det verkar vara mer ett stöd som uppstår när det uppkommer särskilda behov inom vissa områden. I intervjun med ekonomichefen för denna kommun gavs följande svar på frågan om vilka variabler som är intressanta när man ger ut socialt stöd till olika områden:

*Det kan jag inte svara på. Jag tror att det är såhär ... att det är tillyxat. Att man vissa år ger t.ex. vissa skolor fem miljoner medan andra inte får och så har det blivit problem och diskussioner om varför vissa får och andra inte. Jag vet att det har varit en del diskussioner om rättvisa.*

Om man inte har det sociala stödet inbakat i resursfördelningen är det rimligt att anta att det lättare blir diskussioner om rättvisa i modellen när man fördelar medel till olika verksamheter. Då är det sociala stödet inte något som ges ut enligt systematik utan något som man sporadiskt ger ut där man ser behov. Å andra sidan har inte mindre kommuner samma problematik som storstäderna med social, etnisk och ekonomisk segregering. Behovet av sociala kriterier i modellerna har därför möjligen inte funnits i samma grad i mindre kommuner.

## **Jönköpings resursfördelningsmodell**

Vilka principer finns för fördelning inom de olika facknämnderna som berör barn och unga upp till 20 år? Om man tar Jönköping som ett exempel är det framför allt skol- och barnomsorgsnämnden och gymnasienämnden som har

---

<sup>17</sup> För 2005 är det beräknade behovet av familjerådgivning exempelvis ca 2 200 timmar som fördelas mellan 14 stycken anordnare. Ersättningen är 545 kr per timme och avsatt budget för familjerådgivning för 2005 blev således 1,2 miljoner kronor. Vissa mindre delar inom socialtjänsten bygger på avtal med en anordnare eller leverantör som räknas upp med viss procent varje år. Till detta kommer ett antal elever som beräknas gå i fristående gymnasieskolor eller i skolor tillhörande andra kommuner och landsting, vilka också finansieras av kommunens medel.

utvecklat modeller för resursfördelning. Även fritidsnämnden tillämpar resursfördelning som beaktar barn och ungdomars ålder. Inom socialnämnden finns en fördelningsmodell för barn- och ungdomsvård som även den i viss mån beaktar antalet barn och unga med problem vid fördelning av bland annat antalet tjänster till olika distrikt. I de övriga kommunerna ser det anorlunda ut, men Jönköping får illustrera ett exempel på hur resursfördelningen kan se ut om man inte har grund- och tilläggsresurser i resursfördelningen. Intressant med Jönköping, i förhållande till de andra undersökningskommunerna i denna grupp, är att de faktiskt har en resursfördelningsmodell där man aktivt tar hänsyn till socioekonomiska faktorer.

Övergripande fördelar skol- och barnomsorgsnämnder i Jönköping ett verksamhetsbidrag till en rektorsenhet som består av tre delar: grundbidrag per rektorsenhet, bidrag per verksamhet samt bidrag per geografisk enhet. Det sistnämnda ges för geografiska enheter utöver en. För läsåret 2005/2006 är fördelningen enligt nedan:

Grundbidrag	370 tkr
Förskola	140 tkr
Förskoleklass	60 tkr
Skolbarnsomsorg	140 tkr
Grundskola 1–3	170 tkr
Grundskola 1–6	335 tkr
Grundskola 7–9	215–870 tkr
Särskola	180 tkr
Fler geografiska enheter	50 tkr per enhet

I det följande ges en beskrivning av hur resursfördelningen sker till olika områden i Jönköpings kommun.

### **Resurser till förskolan och skolbarnsomsorgen**

Inom förskolan ges ett bidrag per barn enligt barnets ålder.<sup>18</sup> Om barnet går i en förskoleklass ser man till ålder och antalet timmar barnet är i förskolan<sup>19</sup>. Till samtliga barn inom förskolan fördelas en extra resurs utifrån förskolans sociokulturella förutsättningar<sup>20</sup>. Hänsyn tas till andelen föräldrar som inte har eftergymnasial utbildning och andel barn med utländsk bakgrund. Samma kriterier gäller för förskoleklass som för förskola och grundskola.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Barn under 3 år = 94 500 kr/barn, barn fyllda 3 år = 59 900 kr/barn.

<sup>19</sup> Bidrag per barn: 3 tim/dag = 15 300 kr/elev, >3 tim/dag = 22 600 kr/elev.

<sup>20</sup> För läsåret 2005/2006 uppgår den sociokulturella resursen till 10,8 mnkr, varav 80 procent fördelas efter föräldrars utbildningsbakgrund och 20 procent efter andelen barn med utländsk bakgrund. Den rektorsenhet som får lägst sociokulturell resurs per barn får 1 357 kr och den som har högst får 4 762 kr.

<sup>21</sup> För läsåret 2005/2006 uppgår den sociokulturella resursen avseende förskoleklass till 2,7 mnkr. Rektorsenhet med lägst sociokulturella resurs får 1 067 kr/barn och den med högst får 4 180 kr/barn.

Inom skolbarnsomsorgen har man ett fast belopp för samtliga barn<sup>22</sup> och i likhet med övriga verksamheter finns en sociokulturell resurs för barn inom skolbarnsomsorgen.<sup>23</sup> Kriterierna är samma som för övriga verksamheter.

### **Resurser till grundskolan**

För grundskolan i Jönköping beräknas antalet elever utifrån aktuell befolkningsprognos. Hypotesen är att antalet barn enligt befolkningsprognosen året före budgetåret representerar höstterminen det året respektive vårterminen året efter. Man tittar alltså på antalet 7–15-åringar år 2004 för att bedöma vårterminens antal 2005 och antalet 7–15-åringar 2005 för att bedöma höstterminens antal 2005. Därefter tar man ett genomsnitt av antalet barn på vår- respektive höstterminen 2005 för att få fram det aktuella antalet barn som budgeten ska beräknas på.<sup>24</sup> Därefter jämförs det beräknade barnantalet med motsvarande antal året före budgetåret och man får fram en förändring. Förändringen multipliceras med den genomsnittliga kostnaden per elev exklusive lokalkostnader året före budgetåret (2004).<sup>25</sup>

Elever i grundskolan får också en extra resurs utifrån rektorsenhetsens sociokulturella förutsättningar. Samma kriterier gäller för övriga verksamheter.<sup>26</sup> Om man ser till lokaler och städning får rektorsenheterna en intäkt (kommunbidrag) läsåret 2005/2006 till lokaler och städning motsvarande den debiterade kostnaden. Rektorsenheternas kostnad för lokaler och städning motsvarar kommunens medelkostnad per barn/elev för respektive verksamhet multiplicerad med rektorsenhetens barn/elevantal. Förvaltningen svarar centralt för lokalplaneringen för samtliga verksamheter.

### **Barn i behov av särskilt stöd**

För barn i behov av särskilt stöd är utgångspunkten vilken typ av grundsärskola som barnet behöver gå i.<sup>27</sup> För barn/elever i behov av särskilt stöd i förskola, förskoleklass, skolbarnsomsorg och grundskola finns särskilda medel avsatta per skolområde (tre stycken).<sup>28</sup> Resursen fördelas mellan skolområdena utifrån antalet barn/elever. En extra resurstilldelning kan också ske till rektorsenheter som har särskilda och speciella behov. Förvaltningen har enligt den politiska nämndens beslut att ”särskilt beakta stora förändringar i antalet elever/barn mellan läsåren samt enheternas geografiska belägenhet”.

<sup>22</sup> Skolbarnsomsorg per barn = 29 700 kr.

<sup>23</sup> Resursen uppgår till 1,0 mnkr och per rektorsenhet är spännvidden mellan 120 kr/barn och 476 kr/barn.

<sup>24</sup> Bidrag per elev: skolår 1–3 = 30 200kr/elev, skolår 4–6 = 29 700 kr/elev, skolår 7–9 = 34 200 kr/elev.

<sup>25</sup> Anledningen till att man inte väger in lokalkostnaden är att man i Jönköping arbetar med en separat lokalförsörjningsplan, där man försöker göra långsiktiga strategiska bedömningar av lokalbehovet inom olika geografiska områden oberoende av enskilda års svängningar.

<sup>26</sup> För läsåret 2005/2006 uppgår den sociokulturella resursen för elever i grundskolan till 53,3 mnkr. Den sociokulturella resursen är som lägst 2 037 kr/elev och som högst 7 936 kr/elev.

<sup>27</sup> Bidrag per elev: grundsärskola = 149 000 kr/elev, träningsskola = 163 000 kr/elev, träningsskola special = 200 000 kr/elev.

<sup>28</sup> För läsåret 2005/06 är områdesresursen avseende grundskola, förskoleklass och skolbarnsomsorg 16 791 tkr.

## **Resurser till gymnasieskolan**

Om man ser till gymnasieskolan så tittar man också på utvecklingen av antalet elever som beräknas gå i Jönköpings kommuns gymnasieskolor. Dessa består dels av ungdomar från den egna kommunen, dels av ungdomar från intilliggande kommuner, vilka har samarbetsavtal med Jönköping.<sup>29</sup> Resursfördelningssystemet tar vidare hänsyn till elevsammansättningen och andra skillnader mellan såväl program som skolenheter. Gymnasieskolorna får resurser till lokaler och städning per elev och program utifrån en lokalplan som är centralt upprättad och godkänd av nämnden.

## **Resurser till fritid**

I fritidsnämnden finns två konkreta resursfördelningssystem som riktar sig till den öppna barn- och ungdomsverksamheten och till föreningar. Fördelningssystemen grundar sig på följande fyra kriterier: antal barn och ungdomar 10–19 år, antal barn med invandrabakgrund 10–19 år, disponibel medelinkomst samt familjer med ekonomiskt bistånd.

Fritidsområdena är den geografiska fördelningsgrunden och motsvarar högstadieskolornas upptagningsområde och de lokala samverkansgruppernas arbetsområden. Antalet fritidsområden är nio stycken. Det finns vidare en rad olika föreningsbidrag att söka, det mest omfattande är verksamhetsbidraget och bidraget avser att stödja föreningsaktiviteter i åldersgruppen 7–25 år.<sup>30</sup>

## **Resurser till barn- och ungdomsverksamhet inom individ- och familjeomsorgen**

Socialnämnden i Jönköping har också ett utvecklat resursfördelningssystem inom barn- och ungdomsverksamheten. Budgeten för antal tjänster inom de olika distrikten baseras där på statistik över antal barn inom olika ärendetyper de senaste två åren. Dessutom görs en fördelning av vårdanslagen efter en modell där 25 procent av budgeten baseras på samma underlag som tjänstefördelningen ovan. Resterande 75 procent fördelas till de olika distrikten baserat på antal barn med familjehemsplaceringar (37,5 procent) respektive antal institutionsvårdagar (37,5 procent).

---

<sup>29</sup> Proportionerna är ca 80 procent från den egna kommunen och ca 20 procent interkommunala elever.

<sup>30</sup> Villkoret är att föreningen under bidragsåret ska ha genomfört minst 15 verksamhetstillfällen för deltagare i åldersgruppen 7–25 år och vid bidragsårets utgång haft minst 10 medlemmar i åldrarna 7–25 år för att få verksamhetsbidrag. Bidraget är uppdelat i två stödformer, ett fast verksamhetsbidrag om 3 000 kr och ett rörligt. Det rörliga är beräknat utifrån ett poängsystem där deltagare vid godkänt verksamhetstillfälle ger: 7–9 år 1 poäng/deltagare, 10–19 år 3 poäng/deltagare, 20–25 år 1 poäng/deltagare, ledare 3 poäng handikappade 3 poäng/deltagare oavsett ålder, ledare, 13 år eller äldre tillgodoräknas 3 poäng, max 2 ledare/grupp. Bidrag ges till grupper med minst 3 deltagare och max 20 deltagare utöver ledare. Deltagare över 26 år får medräknas för att ett verksamhetstillfälle med 3 deltagare ska bli godkänt. Dock ges endast bidrag för deltagare i åldersgruppen 7–25 år. En ledare kan leda obegränsat antal verksamhetstillfällen/dag och tillgodoräknas bidrag vid alla tillfällen.

## Resurser till barn och ungas kultur och fritid

Inom ramen för resursfördelningen är fritid och kultur en relativt blygsam andel av kommunernas totala ekonomi. Den största delen av undersökningskommunernas resursfördelning till barn och unga sker genom medel som fördelas till skola, skolbarnsomsorg och inom individ- och familjeomsorgen. En stor del av kultur- och fritidsaktiviteter för barn och unga ansvarar vidare skolan för och detta sker inom ramen för den resursfördelning som sker till skolan. I kommunerna har man dock i regel facknämnder där man kan söka medel för projekt inom skolan eller andra satsningar för fritid och kultur. Nämnderna är också ansvariga för kommunala kultur- och fritidssatsningar.

Om man ser till kommunernas totala resursfördelning är kultur och fritid den verksamhet som får minst medel av resurstilldelningen, men där går å andra sidan i regel en väldigt stor del till barn och unga. Trots detta framgår det av intervjuerna att man i flera kommundels- och stadsdelsnämnder tar delar av de medel som ska gå till fritid och kultur och fördelar till en annan verksamhet där man anser att pengarna behövs mer. I exempelvis stadsdelsnämnden Centrum i Malmö ger resursfördelningen stadsdelen mer pengar än vad man behöver till fritid enligt ekonomichefen. Därför omfördelar stadsdelsnämnden resurser från fritid till skolbarnsomsorgen där man anser att pengarna behövs mer. På frågan om kultursatsningar för barn och ungdomar hänvisar hon till förskolan och skolans budgetram. Inom ramen för denna budgetram får man köpa kultur genom stadens kulturförvaltning.

I intervjuerna gavs varierande svar på hur man satsar på kultur och fritid till barn och unga. I vissa kommuner satsar man väldigt mycket på kultur och fritid utanför resursfördelningen till förskola, skolbarnsomsorg och skola. I andra kommuner och kommundels- och stadsdelsnämnder hänvisar man endast till skolans budget och att det sköts inom ramen för förskolan, skolbarnsomsorgen och skolans resursfördelning. Även i vissa stadsdelsnämnder behåller man medel av kommunbidraget centralt utan att fördela till de olika verksamheterna. I stadsdelsnämnden Hässelby-Vällingby reserveras exempelvis centrala medel för att kunna erbjuda alla barn i förskolan en kulturaktivitet per år.

Variationerna av kultursatsningarna inom kommunerna bekräftas också av ekonomichefer på central nivå i kommunerna. I en kommun svarar exempelvis en ekonomichef följande på frågan om hur man i staden har satsat på fritid och kultur när det gäller barn och unga:

*Man kan resonera väldigt olika. En del tycker att det väldigt viktigt, men det varierar väldigt mycket. Kulturskolan har ju varit väldigt uttaland politisk prioritet och entusiasmen över den har väl varit i varierande grad. Det kan också vara stora skillnader i efterfrågan i olika stadsdelar när det gäller fritid och kultur exempelvis. Fritidsgårdar varierar säkert också och sen har man satsat på äldre ungdomars fritid genom anslag<sup>31</sup>.*

---

<sup>31</sup> Det anslag som nämns har funnits ett antal år och är anslag för de lite äldre ungdomarna som inte går till fritidsgårdarna, och kan handla om att exempelvis få möjlighet att spela i ett band.

Vid besök i en av stadens stadsdelsnämnder gavs vidare följande svar på frågan hur man inom skolans resursfördelning bestämmer hur stor andel som ska gå till fritid och kultur:

*Bra fråga ... När vi jobbar med budgetarna så sitter vi oftast med hela ledningsgruppen och med rektorerna och försöker tillsammans strukturera upp hur mycket vi behöver. Om man tittar just på kulturen tittar vi inte på antalet elever utan man räknar på hur mycket bidrag man får från nämnden och när man har sett vad man har att röra sig med så sätter man helt enkelt av en pott till det. Så den baserar liksom inte på ett viss avsatt belopp utan vi tittar väl lite på föregående år – hur mycket kulturpengar det gick åt då och sen har vi kultursamordnare som vi diskuterar med hur mycket pengar... och sen är det ju en prioriteringsfråga. Så det blir ju en diskussion mellan ansvariga och det finns liksom ingen princip ... Det är en kombination vad man gjort tidigare år och vad man planerar under kommande året. Det är mycket dialog det beror på hur mycket pengar som ska läggas på kulturen och det är till slut verksamhetschefen som bestämmer.*

Hur mycket som ges till kultur och fritidsverksamhet för barn och unga är alltså i hög grad en prioriteringsfråga där man inte utgår från antalet elever som i den övriga resursfördelningen. Istället föregås beslutet av en diskussion där man summerar hur mycket pengar man har att röra sig med och vad man planerar att göra för satsningar under det kommande året. Detta förfarande bekräftas också av skol- och barnomsorgschefen i en kommunalnämnd som säger följande:

*Då utgår man från produktionskostnaderna där de som håller på med det redovisar vad de behöver pengarna till och vilka projekt man gör och så får vi ta ställning till om det är rimligt eller inte. Kulturen går inte att jämföra med någon annan och så får skolorna begära pengar till olika kulturella verksamheter och så får vi säga ja eller nej till det då. Så det är inga bekymmer med det.*

I en kommun har man ändrat ordet fritidsgård till *träffpunkt* och där har man begränsat antalet träffpunkter och gjort upptagningsområdena större. Detta eftersom man har varit tvungen att spara inom fritidsförvaltningen och velat satsa mer på det som finns kvar enligt ekonomichefen i kommunen som säger följande om förändringen:

*Om man säger att skolan och socialen har sluppit att spara pengar så är det inom tekniska verksamheter, fritid och kultur där man har sparat desto mer. Och det är klart att det återspeglar sig inom verksamheter som t.ex. fritidsgårdar*

Att besparingar i kommunen framför allt drabbar områdena fritid och kultur ligger också i linje med andra uttryckta prioriteringar bland undersökningskommunerna. I en kommun där man, trots vissa besparingar, satsat förhållandevis mycket på barn och ungdom inom kultur och fritid gavs följande svar på frågan av vad detta beror på:

*Socialdemokraterna har ett starkt kommunalråd – Peter Persson – och som är rätt engagerad i barn och ungdom så han driver nog dessa frågor rätt så hårt. Det har visat sig att man t ex inte har rört musikskolan/kulturskolan när det har varit besparingstider och det är väl ett uttryck för det här, trots att det är en frivillig verksamhet.*

Engagemanget för barn och ungdom kan alltså delvis förklaras av att man har ett kommunalråd som driver dessa frågor ganska hårt. Det är dock viktigt att komma ihåg att enligt kommunallagen sker verksamheter som fritids och kultur på frivillig basis och därför är det enklare att motivera besparingar inom dessa områden än inom t.ex. förskola, skolbarnsomsorg och skola.

## Är modellerna rättvisa?

I intervjuerna med ekonomiansvariga i kommunerna ställdes frågor om hur rättvisa de olika modellerna uppfattades. Naturligtvis fanns det regelbundna diskussioner om fördelningen inom kommunerna och till de olika verksamheterna, både politiskt och på tjänstemannanivå, men överlag verkade de flesta uppfatta de olika systemen som relativt tillförlitliga och rättvisa – särskilt i de kommuner där sociala kriterier var inbakade i modellen på ett tydligt sätt.

Tre av de intervjuade ekonomiansvariga som får representera de mer tekniska modellerna i denna pilotstudie uttryckte frågan om rättvisa i modellerna enligt följande:

### **Rosengård får mer pengar än andra stadsdelar – finns det diskussioner om att det är orättvist?**

*Inte när jag är ute och träffar kollegor från andra stadsdelar, men bland befolkningen i övrigt kan det nog upplevas så. I Limhamn förs t.ex. nu diskussioner om att deras skolresultat är så dåliga p.g.a. att resurserna går hit istället ... Så att om man kommer ut i samhället så finns de diskussionerna.*

### **Hur upplever stadsdelarna det här fördelningssystemet? Upplevs det som rättvist?**

*Ja, det får man nog säga. Vi har ju haft en utvärdering för fem år sedan och då tyckte man att det var korrekt och legitimt och man har accepterat det. Det har uppstått problem för vissa stadsdelar ibland, men då är det inte så att det har uppstått problem i en viss typ av stadsdel – man kan ju tänka sig då att Rosengård fått för lite pengar – men det är faktiskt så både Limhamn och Husie som är de välsituerade stadsdelarna, också haft problem och det tyder ju då på att det kan drabba vilken stadsdel som helst.*

### Upplever stadsdelsnämnderna att resursfördelningssystemet är rättvist?

*Det beror på vilken nivå man resonerar, men någon stadsdelschef sa att "den dag jag är nöjd har jag antagligen fått alldeles för mycket". Och jag tror att de flesta accepterar och tycker att det är ett rättvist sätt att fördela pengar på. Det är förstås inte perfekt, men det är det här vi har att leva med.*

I en av kommunaldelsnämnderna i denna studie gavs dock ett långt svar på frågan om rättvisa i fördelningsmodellen. I kommunledningen upptäcktes nämligen hösten 2005 att det fanns ett tekniskt fel i modellen som innebar att kommundelen 2006 fick ca sju miljoner kr mindre än vad de var berättigade till enligt modellen. Detta beror på att det har blivit fel i befolknings-siffrorna för boende i särskilda boendeformer. Enligt en ekonom i den centrala förvaltningen går det inte att kontrollera bakåt i tiden vad kommunaldelsnämnden egentligen skulle ha fått föregående år, men det troliga är att felet blivit större för varje år, eftersom kommundelens särskilda boenden efterhand har byggts ut och de har fått fler vårdtagare. Det nuvarande resursfördelningssystemet har funnits i elva år så det är därför rimligt att anta att det handlar om relativt stora belopp för kommundelen över tid.

Cheferna och ekonomiansvarig i kommunaldelsnämnden menade också att det var främst inom äldreomsorgen som pengar regelbundet saknades och att man under åren många gånger hade varit tvungna att ta resurser från barn och unga för att kompensera hål i budgeten inom äldreomsorgen. Att de hade fått för lite resurser under en så pass lång tid visar att det kan vara svårt att upptäcka fel i de tekniska modellerna om de är alltför avancerade.

I de kommuner som inte baseras på grund- respektive tilläggsresurser och där fördelningen istället främst bestäms utifrån budgetarbetet och befolkningsramar var man också relativt nöjda med sina resursfördelningsmodeller. I en kommun efterlyste dock ekonomichefen ett tydligare ekonomiskt engagemang bland stadens politiker och att man i högre grad borde börja använda sig av nyckeltal för att kunna få en tillförlitligare resursfördelning. På frågan om det är något som saknas i kommunens resursfördelningsmodell svarar hon följande:

*Fick jag styra och ställa som jag ville skulle man styra med nyckeltal och göra jämförelser med andra kommuner för att se vad som är rimligt. Jag skulle också se till att politikerna intresserade sig för det. Många gånger så vill man ju från politikernas håll visa att man är bäst, men är man inte det är det svårt att ta till sig det här för att kunna sträva mot att bli bäst. Då låter man bli istället. Jag skulle vilja att man i högre grad började analysera varför vi inom många verksamheter har högre kostnader än i övriga landet.*

I en annan kommun menade ekonomichefen att det var väldigt lite diskussioner om själva resursfördelningsmodellen som sådan. Han menade att den var väldigt enkel att förstå och att det finns acceptans för den vilket gör att budgetprocessen blir ganska avdramatiserad och att mycket sker i samförstånd. Han säger följande på frågan om man i kommunen är nöjd med nuvarande resursfördelningssystem:

*Ja, vi har ju haft uppe det här några gånger, men både politiskt och bland förvaltningarna har jag i alla fall fått intrycket av att man är rätt så nöjd med det här. Man tycker att det fungerar rätt så bra allting – de stora viktigaste förändringarna. Sen kan man ju alltid diskutera om det är rätt priser vi har för de olika kriterierna eftersom det förändras över tid. Likaså volymer som det beräknas på, dvs. antaganden om nyttjandegrad osv. Man bör väl alltid ha en diskussion om huruvida det ska uppgraderas eller om omvärlden har förändrats så pass mycket att man måste ändra nivåerna. Vi fick ett uppdrag sist att vi tillsammans med socialtjänsten skulle se över just de parametrar som finns på den sociala sidan eftersom det som står i modellen inte är riktigt det som gäller – men det är väl mer att korrigera – jag tror inte att vi ska göra om modellen.*

Det finns inga tecken på att kommunerna samarbetar med varandra när det gäller modeller och kommunal resursfördelning. De flesta verkar nöjda med nuvarande modell även om man ser att det finns problem inom den. De flesta upplever också att nuvarande resursfördelning är relativt rättvis. I en kommun var intrycket dock att fördelningen skedde ”kaosartat”, dvs. man yxade till nivåer och fördelade pengar där det för närvarande var störst kris. Frågan är därför hur mycket godtycklighet det finns inbyggt i de olika modellerna – särskilt i de kommuner där man saknar tydliga och gemensamma ramar i form av visioner, politiska målsättningar och resursfördelningsprinciper.

## 4. Medel utanför resursfördelningsmodellerna

---

Som framgår av tidigare kapitel fördelas det mesta av kommunernas kommunbidrag till de olika verksamheterna under budgetåret, dvs. till facknämnderna eller till kommundels- eller stadsdelsnämnderna. Det är svårt att se konkret hur resursfördelningen ger möjligheter att utveckla verksamheter för barn och unga i kommunerna eftersom det sällan finns någon separat budget för just barn och unga. Liksom andra grupper får barn och unga medel genom de mer generella posterna inom resursfördelningen. Många satsningar inom kommunen finansieras också utanför den ordinarie resursfördelningen, dvs. kommuncentralt eller genom externa medel. I många kommuner fördelas dessutom inte alla medel ut till de olika nämnderna utan man behåller vissa delar centralt eftersom man har gjort bedömningen att det inte finns några påtagliga fördelar med att fördela vidare medel för vissa ändamål.<sup>32</sup>

### Projekt och riktade medel till barn och unga

I några av undersökningskommunerna finns projekt eller riktade medel som finansieras direkt av kommunstyrelsen och som riktar sig direkt eller delvis till barn och unga. I Malmö har man exempelvis kommuncentralt 2005 beslutat om särskilt riktade insatser till vissa skolor och för detta har berörda stadsdelsnämnder fått särskilda projektmedel. Detta berör både Centrum och Rosengård som ingår i denna pilotstudie.<sup>33</sup> I Göteborg finansierar man barn- och ungdomsförsäkringar centralt. I Borlänge får ungdomsrådet 100 tkr per år och dessutom förekommer löpande beslut i kommunstyrelsens arbetsutskott till olika evenemang under året. I Jönköpings kommun tillämpas subventionerade periodkort inom kollektivtrafiken för ungdomar upp till 18 år.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> I Jönköping finns det exempelvis resurser som inte fördelas ut till rektorsenheterna och ansvaret för följande aktiviteter behålls centralt inom förvaltningen: resursskolor, skolläkare, skolsköterskor, skolpsykologer, riktad kompetensutveckling, ledarutbildning, konsulentverksamhet, skolbiblioteksverksamhet exklusive löner till lärarbibliotekarier, anpassningsmedel och rehabiliteringsinsatser, fackliga företrädare, lokalanpassning och skolskjutsar.

<sup>33</sup> Det är 11 skolor i Malmö som inte klarar de skolpolitiska målen och därför har dessa skolor fått dela på 14 miljoner kronor. I projektbeskrivningen "Välfärd för alla" finns det 75 miljoner som ska fördelas för sådana här ändamål och det är pengar som går vid sidan av den normala budgeten.

<sup>34</sup> Priset för dessa periodkort är 55 kr lägre än ordinarie periodkort. För varje försålt kort betalar kommunen mellanskillnaden mellan ungdomskortets pris och ordinarie pris på periodkort till Länstrafiken. Kommunens kostnad för detta uppgår till ca 300 tkr/år.

Det finns också enskilda föreningar som kan söka medel centralt från kommunen till projekt ute i stadsdelarna. I stadsdelsnämnden Rosengård i Malmö finns exempelvis ett stort projekt på en av Rosengårds skolor som heter ”Drömmarnas hus” och som är finansierat genom EU-pengar och centrala medel från kommunen. Föreningen är ett kunskapscenter som driver ett barn- och ungdomskulturhus där konstformerna dans, bild, teater, musik, skrivande och till viss del film samsas. Drömmarnas hus arbetar med elever från olika delar av Malmö och vänder sig till barn och unga främst i åldern 6–16 år.

Några av de projekt som har finansierats genom medel utanför kommunbidragets resursfördelningsmodeller har dock så småningom blivit en del av resursfördelningen om man har fått gehör från politiskt håll att göra satsningen till en mer permanent del av kommunens åtaganden.

## Storstadspengar och andra externa medel utanför resursfördelningen

Exempel på externa medel som tillförts kommunerna är storstadspengar<sup>35</sup>, stadsdelsförnyelsepengar, EU-bidrag, Wärnerssonpengar<sup>36</sup> eller liknande som givit kommunen möjlighet att prioritera vissa grupper eller genomföra specifika kommunala satsningar.

Om man ser till storstadspengarna har i regel de stadsdelar som fått del av pengarna fått medel för särskilda områden inom stadsdelsnämnden för att minska segregationen. I stadsdelsnämnderna Rosengård i Malmö och Bergsjön i Göteborg har däremot hela stadsdelen fått del av storstadspengarna och då har förvaltningsledningen haft det övergripande ansvaret för pengarna och de satsningar man har gjort.

De ordinarie verksamhetscheferna har i sin tur varit ansvariga för de storstadsprojekt som legat inom ramen för de olika verksamhetsområdena. I en stadsdel fick man 230 miljoner genom storstadspengarna och med dessa medel introducerades bland annat ”Introduktionsskolan” som är anpassad för barn som inte kan svenska. I de flesta kommuner som fått ta del av storstadspengarna är det vanligt att man har satsat på just språkprojekt inom förskolan och skolan. I en annan stadsdel med en stor andel barn med utländsk bakgrund startades exempelvis tio stycken språkförskolor<sup>37</sup> 1999 i stadsdelen genom bland annat storstadspengarna. Även i en av stadsdelsnämnderna i Stockholm som ingår i pilotstudien har man satsat på språkprojekt inom skolan och förskolan, men då var det bara en region i stadsdelen som fick medel genom storstadspengarna. På frågan om storstadspengarna

---

<sup>35</sup> Storstadssatsningen är regeringens satsning för att minska segregationen i vissa bostadsområden i landet.

<sup>36</sup> Wärnerssonpengarna infördes hösten 2001 och är ett riktat statsbidrag till kommunerna för personalförstärkningar inom skola och barnomsorg.

<sup>37</sup> Sammanlagt handlade det om ca 320 platser och grupperna bestod av upp till 20 barn. Verksamheten erbjöds 3,5 timme för- eller eftermiddag, fyra dagar i veckan. Barnen var mellan 4 och 5 år, och cirka 100 yngre barn mellan 1 och 3 år deltog i föräldrabarnverksamhet.

har påverkat den ordinarie resursfördelningen svarar chefen för individ- och familjeomsorgen följande:

*Nej, de fick ju mer, men det har varit väldigt svårt att begränsa det till Rågsved. Vi har ju haft arbetsmarknadsprojekt som har bestått av både och så att säga ... men i dag har det ju utvecklats så att vi tillsammans med tre andra stadsdelar har arbetsforum Sydost som är liknande den här Skärholmsmodellen som man har i Sydväst. Nu har vi i dagsläget kompetensfondspengar och för nästa år. Ambitionen är att vi ska fortsätta driva det och tror att vi i viss form kan driva det inom ordinarie budget så småningom.*

Att det kan vara svårt att driva verksamheter inom en stadsdelsnämnd med enbart fokus på ett separat område menar också en ekonomichef i en annan stadsdelsnämnd. Han menar att det var en stor fördel att hela stadsdelsnämnden inkluderades av storstadspengarna eftersom det är svårt att separera verksamhet till enskilda områden i stadsdelsnämnden. Han säger dessutom att:

*Nu vid utvärderingen är det vår tro att en av de framgångsfaktorerna som har varit är att en hel stadsdel har fått storstadspengar. Hur ska man annars få engagemang i ledningen när det inte är till hela området?*

Även stadsdelsförnyelsepengarna i Stockholm<sup>38</sup> är medel utanför resursfördelningen av kommunbidraget. En hel del av stadsdelsförnyelsepengarna går till barn och unga i stadsdelarna. För stadsdelsnämnden Vantör i Stockholm innebär förslaget 9,1 miljoner kronor per år dvs. totalt 36,4 miljoner kronor för perioden 2003–2006. I Vantör kommer man, med medel genom stadsförnyelsen, bland annat att satsa på våldsförebyggande och trygghetsskapande barn- och ungdomsarbete, upprusta en förskolegård, arbeta för ökat ungdomsinflytande samt upprusta skolbibliotek. Under det senaste året har man dessutom genom stadsförnyelsepengarna arbetat med barn som har bevittnat våld, anordnat en kulturfestival och beviljat medel till utvecklingen av Rågsveds boxningsklubb i Rågsveds fritidsgård. Dessutom håller man på att utveckla ett ungdomskafé för alla mellan 16 och 19 år i Hagsätra fritidsgård genom stadsdelsförnyelsepengarna.<sup>39</sup>

Stadsdelsnämnden Hässelby-Vällingby i Stockholm är också en av de stadsdelsnämnder i Stockholm som har fått ta del av stadsdelsförnyelsepengarna. För Hässelby-Vällingby innebär det att man har 33 miljoner i projektmedel att fördela till och med år 2006. Ett viktigt mål för stadsdels-

---

<sup>38</sup> Kommunfullmäktige beslutade i september år 2003 om en bred satsning på stadsdelsförnyelse i ytterstaden med en budget om totalt 600 mkr för åren 2003–2006. Stadsdelsförnyelsen är en del i stadens integrationsarbete.

<sup>39</sup> I kaféet ska man kunna låna pocketböcker, få studieinformation, arrangera konserter, temakvällar, föreläsningar och skapa i olika material. Verksamheten bygger på ungdomars egna förslag och de kommer att vara med och styra verksamheten För mer info se [www.vantor.se](http://www.vantor.se).

nämnden var att genom stadsförnyelsepengarna skapa en dialog med ungdomar och i högre utsträckning ta tillvara ungdomarnas egna idéer.<sup>40</sup>

Även EU-bidrag har bidragit till att öka resurserna för barn och unga. I Rosengård söker man exempelvis EU-pengar för mjölken inom förskolorna och genom tidigare EU-pengar har man satsat lite på kultur i form av teaterbesök och böcker. I Borås har man vidare ett projekt som man numera permanent får EU-medel för och som heter ”Öppna utsikter”. Projektet riktar sig till mammor och ger dem möjligheter att vara på daghem tillsammans med deras barn eftersom projektet är integrerat med SFI-utbildningen.

I en kommun som har haft stora sparkrav på sig och där man har konstaterat att det är nödvändigt att skära ner inom skolan eftersom elevunderlaget är för litet, avstod man från att avskeda lärare genom Wärnssonpengarna. Detta gör att man kan ifrågasätta hur effektiva vissa externa bidrag till kommunerna är om nödvändiga förändringar inte genomförs p.g.a. att kommunen behöver dessa medel.

---

<sup>40</sup> Man har exempelvis haft ett integrations- och ungdomsprojekt för pojkar 16–18 år, ordnat stöd till föräldrar till barn/ungdomar med sociala problem, ordnat mötesplatser för ungdomar i tre olika skolor fyra kvällar per vecka, anordnat en ungdomsfestival samt byggt inline-ramper som blev klara hösten 2004. Under förra året godkände nämnden vidare flera insatser som riktar sig till barn och ungdomar, bland annat ett demokratiprojekt i Vinstagårdsskolan, skidresa för ungdomar från parkleken Ådalen, förnyelse av lekparken Aftonsuset, ungdomssatsning i Smedshagen med insatser för att minska mopedåkning. Nämnden godkände också att man fick starta en dataverksamhet för ungdomarna på Åkermyntans fritidsgård. För mer info se [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se) och gå in på stadsdelsnämnd Hässelby-Vällingby.

## 5. Kommunala strategier för kravet om budget i balans

---

Det viktigaste målet under de senaste åren i de studerade kommunerna har varit att få budget i balans. Detta ligger också i linje med den nya lagen om god ekonomisk hushållning. Detta innebär bland annat att kommunerna inte bör förbruka sin förmögenhet för att täcka löpande behov och inte finansiera löpande driftkostnader med lånade medel. En annan viktig grundsyn är att varje generation ska bära kostnaderna för den service den själv beslutar om och själv konsumerar.

I kommunerna som ingår i denna pilotstudie har ganska precis hälften av kommunerna och kommundels-/stadsdelsnämnder i dag en budget i balans. Man har haft lite olika strategier för att försöka skapa en balanserad budget, men övergripande har det handlat om nedskärningar, effektivisering i organisationen, omprioriteringar och nya metoder i verksamheterna. Även samarbeten med andra stadsdelar, organisationer, kommuner eller regioner är utmärkande för kommunernas arbeten för att skapa en balanserad budget.

### Organisatoriska förändringar och besparingar

Många i studien uttrycker svårigheter med att klara budgeten inom individ- och familjeomsorgen och i några kommuner har man försökt göra andra nya organisatoriska lösningar med denna verksamhet. I en kommun har man exempelvis nyligen lagt ut en stor del av verksamheten på en särskild nämnd istället för att arbeta med verksamheten inom kommundelsnämnderna. I en kommun arbetar man mer med konkurrensbaserad verksamhet än vad man gör i övriga kommuner som ingår i pilotstudien. Många verksamheter som tidigare har legat på kommunens ansvar har man exempelvis lagt ut på entreprenad och så delar man ut upphandlingscheckar inom olika verksamhetsområden. I de andra kommunerna har detta inte utvecklats mer än att det finns friskolor, föräldrakooperativ och enstaka privata aktörer som kommunen är med och finansierar.

I de flesta av undersökningskommunerna har man under senare år aktivt börjat arbeta med att skapa nätverk och familjelösningar för barn och unga med problem istället för institutionslösningar. Institutionsvård är mycket kostnadskrävande och i intervjuerna menade många ekonomichefer att det dessutom i många fall är en kortsiktigare lösning på barn och ungas problem. Familjelösningarna kan handla om t.ex. tätare kontakter och stöd för familjerna från socialtjänstens sida samt att man involverar släktingar och skolpersonal i större utsträckning än tidigare. I en kommun – som länge haft stora underskott i budgeten och som hade ett sparbeting inom individ- och familjeomsorgsverksamheten på tio miljoner förra året – anställde man exempelvis tio nya och erfarna socialsekreterare för att göra hemmalösningar för barn som tidigare varit institutionsplacerade. Detta resulterade i att de

stora ärendebalanserna på barn- och ungdomssidan i stort sett är borta och dessutom redovisade kommunen ett litet överskott i prognosen för 2005.

I en stadsdelsnämnd som har haft stora underskott under många år berättar chefen för socialtjänsten att de varje månad går igenom månadssiffror, följer upp alla konton, tittar på om det går upp ner och varför och vad man kan göra för att få en budget i balans. De har vidare tvingats att ompröva hela organisationen. Liksom många andra kommuner och stadsdelsnämnder nämner hon arbetet med placeringar inom barn- och ungdomsvården som en av de stora kostnaderna, och de försöker därför satsa mer i öppenvården och klara av stöd till familjer utan att placera barn. I en annan stadsdelsnämnd, som har kommit ganska långt med arbetet inom öppenvården, hade man exempelvis fått ner sina kostnader för köpt vård från ca 40 miljoner per år till ca 25 miljoner per år. Dessutom var man övertygad om att det var bättre för barnen och ungdomarna med hemmaplanslösningar. Å andra sidan har det genom denna lösning uppstått diskussioner om kostnadsansvaret i stadsdelsnämnden mellan skolan och socialtjänsten som har separata budgetar. Ekonomichefen i stadsdelsnämnden sa bland annat följande på frågan om det finns några konflikter mellan de olika verksamheterna i resursfördelningen:

*... men det är klart att skolan uppfattar naturligtvis nu ... alltså, när individ- och familjeomsorgen sänker sina kostnader så mycket innebär det att vi har fler stökiga elever i våra skolor eftersom hemmaplanslösningen innebär att de bor kvar i stadsdelen och går i våra skolor. Skolan får det jobbigare, vilket är en konsekvens av detta, med de får inte mer resurser för det. Då kan de snegla på de här pengarna och tycka att socialtjänsten är jätteduktiga, men att det är de som gör jobbet ... kan jag ana mig till.*

En lösning som innebär minskade kostnader inom en verksamhet kan alltså innebära ökade kostnader för en annan. Det är därför svårt att säga med säkerhet vilka prioriteringar och nedskärningar som har påverkat kommunens respektive kommundels- eller stadsdelsnämndens totala kostnader. I sammanhanget blir kommunens totala resursfördelning därför avgörande.

Många intervjuade i studien menar att barn och unga är den grupp som man genomgående har prioriterat i kommunerna – trots vissa nedskärningar och besparingar. Två ekonomiansvariga har dock uttryckt att det är på bekostnad av andra områden och grupper och två ekonomichefer ger följande svar på frågan hur man har arbetat med prioriteringar i kommunerna för att få budget i balans:

*... framför allt är det ju från t.ex. äldreomsorgen till handikappomsorgen och från vård till vuxna missbrukare till vård av barn och unga. Där har det skett omfördelningar. Man har kraftigt nedprioriterat vården av vuxna missbrukare. Sen har vi ju lagt ner boenden och skurit ner på tjänster samt gjort en del rationaliseringar inom verksamheterna. Vi har lyckats få ner sjukfrånvaron och sådana saker.*

*I vårt fall på nämndsnivå har det varit väldigt tydligt att barn och ungdomsvården har varit och är ett prioriterat område. Man har fört över resurser från t.ex. missbrukarvården till barn och ungdomsvården för att tillgodose växande behov. Ser man mer på kommunövergripande nivå så är det vanligen ganska generella skrivningar där man försöker motivera riktade satsningar mot socialnämnden och andra. Det är mer generella råd om att prioritera barn och äldre – särskilt prioritera de områdena och som innebär att andra områden får stå tillbaka. Skola, vård och omsorg är väl generella satsningar. Där har vi en budgetmodell som kompenserar per automatik demografiska befolkningsförändringar. Det är inbyggt i modellen och det är bara några nämnder som berörs av detta – de andra nämnderna får ingen kompensation.*

Det framgår klart av ovanstående att man prioriterat barn- och ungdomsvård på bekostnad av den vuxna missbrukarvården. Man har också medvetet arbetat med rationaliseringar och i det sistnämnda citatet framgår att man har en resursfördelningsmodell som per automatik kompenserar för demografiska befolkningsförändringar, t.ex. antalet barn inom skolbarnsomsorg och grundskolan.

Problemet med att prioritera mellan grupper och verksamheter uttrycks tydligt av en ekonomichef som säger följande:

*Man kan jämföra det med en sådan här slagtävling med huvuden på ti-voli. Om man klubbar ner en gubbe så kommer det upp en annan gubbe någon annanstans. Nu har man lyckats få ner ifo-verksamheten och då ploppar äldreomsorgen upp och det är nästa problem. Och det är väl där som man kommer att få de största underskotten framöver om man inte har lyckats få fram mer pengar. På något sätt är det väl så att man inte lyckas med att hålla trycket i hela organisationen utan det blir punktinsatser inom olika verksamheter. Gymnasieskolan är väl också på väg att ploppa upp framöver.*

Denna kommun har haft problem med stora underskott under många år och 2003 fick man hjälp av en analysgrupp från kommunförbundet<sup>41</sup> för att komma tillrätta med de ekonomiska problemen. Analysgruppen kom då fram till att kommunen behövde ta fram ett sparpaket om 60 miljoner för att få budget i balans. Under 2005 kom analysgruppen tillbaka till kommunen och resultatet visade att man fortfarande behöver ta fram ett sparpaket, men denna gång om 100 miljoner kronor. Det var framför allt inom grundskolan som man såg att besparingarna kunde genomföras genom att anpassa organisationen till verksamheten. Nu har de en plan att genomföra omstruktureringarna till och med år 2009, men ekonomichefen såg inte hur detta skulle kunna genomföras utifrån de planer som tagits fram. Hon menar att stadens politiker har svårt att reagera. På grund av budgetsituationen har man tillsatt

---

<sup>41</sup> Analysgruppen har varit i många kommuner för att hjälpa kommuner att peka på områden där man kan göra åtgärder för att minska kostnaderna.

något som kallas för ”hemliga gruppen” som ledande tjänstemän sitter i. Om den hemliga gruppen säger ekonomichefen följande:

*Den är frikopplad från huvudkansliet för att kunna jobba utan politiska pekpinnar och komma med tjänstemannaförslag. Det hemliga kommer av att det inte ska bli offentligt för att det skapar oro om de kommer med förslag som politikerna ändå bedömer som orimliga ... Men alla vet om att den finns.*

## Vad händer om budget inte är i balans?

I samtliga undersökningskommuner har man regler om vad som gäller om budget inte är i balans och allmänt gäller att överskott eller underskott följer med till nästkommande budgetår. Hur detta sker i praktiken varierar dock mellan kommunerna. En ekonomichef i studien uttrycker det såhär:

*Vi har ett regelverk som säger att om man har ett överskott så får man ta med sig det till nästa år 100 procent – inga avdrag. När vi 1991 gick in i beställar- och utförarmodellen så skapade man under några få år överskott på 100 miljoner. Men sen har den sociala sidan, dvs. individ- och familjeomsorgen, haft så stora underskott så att vi inte kan utnyttja den här modellen. Om de som har överskott istället skulle ta ut det och göra verksamhet av pengarna skulle vårt totala underskott bli ännu större så det har blivit en orimlighet. De som har underskott har ingen möjlighet att täcka underskottet. Vi kan ju inte ställa gamlingar på gatan för att täcka ett underskott. Vi har inte tagit bort det rent besluts- mässigt, men ingen diskuterar det. Vi måste skriva ett nytt regelverk, vilket innebär att om kommunen totalt har underskott så kan man inte ta med sig överskott. Annars har det funnits regler att när man har ett överskott har man använt det till utbildningsinsatser av engångskaraktär. Man har alltså inte skapat ny verksamhet. I och med att vi har haft så stora underskott under alla år så har den här diskussionen fallit – det är ingen som bryr sig längre.*

I denna kommun verkar reglerna ha förlorat sin betydelse på grund av att kommunens ekonomi har lidit av underskott under flera år. I de flesta andra kommuner verkar man dock försöka följa de regler som man har satt upp. Kommundels- och stadsdelsnämnderna har t.ex. krav på sig från kommunen att visa hur man har försökt komma tillrätta med ett budgetunderskott.

I vissa fall har man inte behövt ta med sig hela underskottet om man har sett att stadsdelsnämnden eller facknämnden har gjort mycket för att få ner underskottet eller om det finns omständigheter under budgetåret som man anser att stadsdelsnämnden inte kunnat styra över. I andra fall har man inte fått ta med sig överskottet om kommunen totalt sett har ett för stort underskott. I en kommundelsnämnd hade man t.ex. ett överskott på 50 miljoner 2004 som har fryst inne och som de inte fick ta med sig till budgetåret 2005. I en kommun har man istället regler som säger att man alltid får ta med sig överskott, men man har satt en maxgräns på fem miljoner.

En annan ekonomichef i en stadsdelsnämnd säger följande på frågan om vad man gör om en verksamhet visar på ett underskott under budgetåret:

*Ja, det vi gör är att vi för prognoser några gånger under året och då få verksamheten ta ställning till hur de ska göra för att klara av verksamheten. Det är inte alltid säkert att man kan omvandla det till ett nollresultat. Skolan har t.ex. fått dra ner på antalet tjänster. Förra året var det t.ex. 23 tjänster och nu är det 11 tjänster. Och det gjorde man för att få budgeten i balans. Totalt sett har vi gjort stora nerdragningar på en tvåårsperiod – ca 170 anställda.*

Ekonomichefen säger att man gör regelbundna uppföljningar av verksamheterna och tar skolan som ett exempel. Inom skolan i denna stadsdel har man varit tvungen att dra ner på antalet lärartjänster för att klara av budgeten. Att spara genom att dra ner tjänster inom verksamheten är inte alltid lätta beslut och i en annan kommun uttrycker ekonomichefen tydligt vilka problem ett underskott kan innebära för verksamheter – särskilt där man samtidigt ställer krav på att man inte får röra personalen. Hon svarar följande på frågan vad man konkret gör i kommunen om en verksamhet år efter år har stora underskott:

*Det finns ingen tradition att man diskuterar med cheferna eller något sånt och jag tycker att det är svårt därför att man många gånger säger att vi måste spara, men vi får inte röra det och det. Exempelvis inom skolan har det varit absolut förbud att röra personal så att man skulle få Wärnessonspengar och likadant inom äldreomsorgen har man sagt att man ska spara men man får absolut inte röra personalen så att personaltäteten försämras. Och då blir det inte mycket kvar att laborera med.”*

I många kommuner har man försökt hitta särskilda lösningar på ekonomiskt bistånd som är en av de svårare verksamheterna att hantera rent budgetmässigt. I en kommun har man exempelvis skapat en särskild nämnd som tar hand om individ- och familjeomsorgen istället för att ha kvar verksamheten ute i kommundelarna.

I en annan kommun definieras verksamheter utifrån om de är resultatenheter eller inte. Den verksamhet som är anslagsfinansierad är inte en resultat enhet och det gäller t.ex. delar av individ- och familjeomsorgen. Om det är stora överskott i någon resultat enhet får man inte ta med sig överskottet. Om man inte klarar sin verksamhet och får för stora underskott så får man inte vara en resultat enhet och det inträffar ibland att man gör om verksamheten till anslagsfinansierad verksamhet.

Som nämnts tidigare har i dag hälften av undersökningskommunerna och kommundels- och stadsdelsnämnderna en balanserad budget. De som inte har en balanserad budget fortsätter att se över verksamheterna och arbetar kontinuerligt på olika sätt för att skapa en balanserad budget. I samtliga kommuner har man vidare regler för huruvida verksamheten får ta med sig under- eller överskottet till nästföljande budgetår. I en kommun verkade

dock dessa regler helt har förlorat sin betydelse. I många kommuner behöver man inte ta med sig hela underskottet om man anser att man ändå har uppfyllt sina prestationer. Vem är det då som bestämmer hur dessa regler ska efterföljas? En ekonomichef i en stadsdelsnämnd säger följande på frågan om vem som bestämmer vilken verksamhet som bedöms uppfylla sina prestationer eller inte:

*Det är jag. Och sen tar vi det i förvaltningsledningen och sen försöker vi få en gemensam syn på det. Men det är klart att verksamhetscheferna naturligtvis tycker... alltså här har vi olika uppfattningar. De vill att vi ska ta alla pengar som vi bara kan till nästa år och jag vill ha med så lite pengar som möjligt. Det finns en sundhet att få med sig pengarna, så att man inte gör slut på dem i december när man ser hur mycket pengar som blir kvar. Så visst, vi ska ha med oss pengarna som blir över, men det ska vara någon måtta och en rimlighet i det hela.*

I denna stadsdelsnämnd har man en budgetprincip som innebär att man kan ta med sig 75 procent av överskottet internt om det är så att man har skött verksamheten bra. Om man å andra sidan har ett underskott så är det 100 procent av underskottet som följer med till nästa år om man inte kan visa att underskottet beror på omständigheter som man inte kan styra över. Förvaltningsledningen tar alltså fram ett tjänsteutlåtande med förslag om beslut till politikerna i stadsdelsnämnden som sedan beslutar om överföring av överskott eller underskott. En problematisk fråga för alla förvaltningar borde vara vad det innebär att en verksamhet har uppfyllt sina prestationer.

## 6. Samarbetsavtal och projekt

---

En intressant fråga i studiet av resursfördelning är huruvida kommunerna har samarbetsavtal mellan olika verksamheter, organisationer, andra kommuner eller landstinget och som rör barn och unga. Materialet visar att i vissa kommuner har man en mängd olika samarbetsavtal och projekt, medan man i andra kommuner inte har särskilt många alls.

I flera av kommunerna har man inom kommunen i allt högre grad börjat samverka mellan olika verksamheter och organisationer i kommunen samt mellan olika stadsdelar. I några har man exempelvis avtal mellan olika verksamheter om kostnadsfördelning i enskilda ärenden som avser placeringar på behandlingshem.

Ett annat exempel på samarbeten mellan olika verksamheter är familjecentraler i några av studiens kommuner och kommundels- och stadsdelsnämnder. I familjecentralerna samverkar olika verksamheter t.ex. barnvårdscentralen, öppna förskolan och socialsekreterare för att etablera ett lokalt brett stöd till barnfamiljer. Genom samverkan mellan de olika verksamheterna och deras olika yrkesgrupper, utvecklas därmed en helhetssyn och ett enhetligt förhållningssätt till kommunens stöd för barnfamiljer.

Den här typen av samarbeten finns även mellan olika kommundelsnämnder. I stadsdelsnämnden Vantör i Stockholm har man exempelvis tillsammans med tre andra stadsdelar i söderförort ett projekt som heter MST<sup>42</sup> Syd. Denna samverkan handlar om att det är ett antal terapeuter som arbetar med familjer på heltid, det finns psykiatrimottagning för ungdomar 16–20 år och det finns fältarbetare som är ute i stadsdelarna. Dessutom tillhandahåller man en familjecentral med öppenvård för råd och stöd. I Göteborg har man ett motsvarande familjecentrum och där stadsdelen Bergsjön är delaktig. Enheten i Bergsjön har familjeterapi och ett eget MST-team som stöttar familjer i hela nordöstra Göteborg.

I Göteborg stad har man också projektet ”Ung och trygg” där polisen och åklagarmyndigheten tillsammans med socialtjänsten och fastighetsägarna i området arbetar tillsammans. I projektet finns en liten grupp som är finansierat genom Göteborgs stad och som samordnar och organiserar samarbetet. Bergsjön är en av de stadsdelar som ingår i detta projekt och framöver kommer projektet ”Ung och trygg” att införas i hela Göteborg.

I några av kommunerna har man vidare gemensamma ungdomscentra som vänder sig till ungdomar som har hoppat av gymnasiet. Samtliga kommuner har också någon form av arbetsmarknadsprojekt som riktar sig särskilt till ungdomar utan arbete.

I Malmö finns ett samarbetsavtal mellan Region Skåne och Malmö stad när det gäller bidragsregler för kultursubventioner för barn och ungdom. Subventionerna avser teater-, dans- och nycirkusföreställningar som visas i

---

<sup>42</sup> MST = Multisystemisk terapi – en amerikansk modell som vi har på licens i Sverige.

Malmö för barn och ungdomar upp till 19 år, som tillhör Malmös förskolor och gymnasieskolor.<sup>43</sup> Subventionerna är ett komplement till skolornas egen finansiering som i regel har det största ansvaret för kultur till kommunens ungdomar.

I Malmö håller dessutom ett avtal nu på att formas mellan Malmö stad och stiftelsen Fryshuset/Lugna Gatan. Verksamheten, som riktar sig till ungdomar, ska förebygga skadegörelse och annan brottslighet. Kommunstyrelsen i Malmö har beslutat att satsa 4,2 miljoner kronor på Lugna Gatans arbete i stadsdelsnämnderna Rosengård och Fosie. Lugna Gatan har också fått 4,9 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden för att utveckla verksamheten i Malmö och Göteborg. Lugna Gatan jobbar redan i Stockholm sedan tio år med att erbjuda ungdomar stöd och förebilder i skolor, bostadsområden och tunnelbanor.

Ett exempel på samarbeten mellan kommuner är MittDalarna som är ett projekt mellan fem närliggande kommuner i Dalarna,<sup>44</sup> och där berörs bland annat gymnasieskolans framtid. I Borlänge och några närliggande kommuner har man alldeles för många gymnasieplatser i förhållande till antalet elever och därför försöker man nu utreda möjligheterna att skapa en gemensam gymnasieskola. Borlänge har vidare en gemensam nämnd med Säter i gymnasiefrågor.

I några av kommunerna har man också samarbeten med landstinget. I Nacka har man exempelvis en samverkansöverenskommelse mellan Nacka kommun och Stockholms läns landsting rörande barn och ungdomar som behöver särskilt stöd.<sup>45</sup> I Jönköping har man inom socialnämnden samarbete med landstinget i två olika projekt som rör barn och unga. Det ena handlar om att minska drogmissbruket bland ungdomar och kallas för "Ungdomsteamet mot droger". Det andra är en familjecentral som samarbetar med fyra av kommunens stadsdelar och som syftar till att i ett tidigt skede nå de barn som visar tecken på en ogynnsam utveckling.

Även i Göteborg finns ett avtal om landstingsverksamhet som utförs av Göteborgs kommun. Det som i första hand berör barn och unga är ungdomsmottagningar och socialtjänstverksamhet vid mödra- och barnhälsovård. Avtalet omfattar även folkhälsoarbete där information om alkohol och droger samt barn och ungdomars kostvanor särskilt berör åldersgruppen. I

---

<sup>43</sup> Subventionerna avser föreställningar av fria, professionella teater-, dans- och nycirkusgrupper och prioritet ges för lokala och regionala producenter. Ansökan för höstterminen inlämnas senast 1/6 och för vårterminen senast 1/12. Subventioner för föreställningar för grundskolan samt för Salto-festivalen ges av Kultur Skåne. Subventioner av skolbio ges enligt särskild överenskommelse. Summan uppgår till ca 380 tkr/år för föreställningar för grundskolan plus en extra pott för Salto-festivalen. Dessa medel administreras av Skånes Teaterförening och hanteras i Malmö av kulturförvaltningen.

<sup>44</sup> Falun, Borlänge, Ludvika, Säter och Gagnef.

<sup>45</sup> Kommunerna och landstinget anser att det är angeläget att utveckla formerna för sin samverkan och ansvarsfördelning så att resurserna kommer barn och ungdomar tillgodo på bästa sätt. Av det skälet bildade Kommunförbundet Stockholms län och Stockholms läns landsting våren 2000 en arbetsgrupp för att utarbeta en gemensam policy med riktlinjer för samarbete och ansvarsgränser mellan kommun och landsting rörande barn och ungdomar med psykiska och fysiska funktionshinder. Resultatet blev policydokumentet "Barn och ungdomar med behov av särskilt stöd (BUS)".

Borlänge har man samarbete med landstinget i samband med utbildningar som landstinget bedriver i kommunen.

Frågan om huruvida kommunerna har samarbetsavtal mellan olika verksamheter, organisationer, andra kommuner eller landstinget och som rör barn och unga är en viktig del i studiet av resursfördelningen. Men det är svårt utifrån underlaget i denna studie att säga hur dessa samarbetsavtal i regel finansieras och hur stor del som kommunerna tar ifrån ordinarie resursfördelning i olika projekt. Detta kan däremot kunna vara intressant för vidare studier – även frågan om sättet att samarbeta har betydelse för huruvida projektet blir bestående eller övergående.

## 7. Sammanfattande analys

---

Kommunernas **visioner** fungerar i regel som en fingervisning av kommunens ambitionsnivå under mandatperioden. De **politiska målsättningarna** följs däremot systematiskt upp och förnyas inför varje budgetår i de flesta undersökningskommuner, både på central och lokal nivå.

De flesta kommuner arbetar aktivt med de politiska målsättningarna som formuleras av kommunfullmäktige i budgetarbetet. Kommunens visioner verkar man däremot inte ta hänsyn till särskilt mycket, men å andra sidan fungerar dessa som en slags yttre ram för organisationens ambitionsnivå under mandatperioden och de ligger i regel till grund för de politiska målsättningarna. I en kommun menade dock ekonomichefen att man inte tog särskilt stor hänsyn till vare sig visionerna eller de politiska målsättningarna och i en kommun har arbetet med gemensamma visioner och politiska målsättningar ännu inte kommit igång.

Vad visioner och politiska målsättningar betyder på det stora hela i det kommunala arbetet är svårt att säga något om utifrån det material som ligger till grund för denna studie. Det är däremot rimligt att anta att man har ett mer sammanhållet kommunalt arbete i de kommuner där visioner och politiska målsättningar är väl förankrade på samtliga nivåer i organisationen. Och man kan naturligtvis undra hur den politiska styrningen går till i de kommuner som man inte har eller lyckas förmedla gemensamma visioner och politiska målsättningar. Kan politisk majoritet och stabilitet göra att man tycker att det är onödigt med gemensamma visioner och politiska målsättningar som grund för budgeten, dvs. genomsyrar de politiska ambitionerna organisationen ändå? Eller kan det ses som ett demokratiskt problem om politiska visioner och målsättningar inte kommer till uttryck i budgeten, som på många sätt utgör grunden för vilken verksamhet som ska bedrivas?

**Resursfördelningen sker på flera nivåer** i det kommunala arbetet. Dels fördelas resurser till facknämnder respektive till kommundels- och stadsdelsnämnder. Dels fördelar nämnderna resurserna vidare till de olika verksamheterna. Lagar, visioner och politiska målsättningar samt tillgängliga resurser utgör ramen för den verksamhet som ska bedrivas oavsett vilken resursfördelningsmodell som tillämpas och på vilken nivå fördelningen sker.

I vissa kommundels- och stadsdelsnämnder fördelar man strikt utifrån kommunfullmäktiges beräkningar av resurstilldelningen till kommundels- och stadsdelsnämnderna, och i andra fall gör man om fördelningen relativt mycket. En stor del av resurserna som kommer till nämnderna är dock låsta i lönekostnader, lokaler och liknande och det är på marginalen som man kan styra kommunbidragen. Alla intervjuade, oavsett befattningsnivå, poängterar att det är viktigt med ett **handlingsutrymme** för alla parter i organisationen – annars skulle förvaltningen på nämndnivå endast fungera som ekonomiska administratörer. Men frågan är hur stort detta handlingsutrymme egentligen är för ansvariga på olika nivåer i kommunen. I en kommun verkade det saknas en tydlig koppling mellan politik och ekonomi och det var

på många sätt oklart utifrån vilka principer man egentligen fördelar medel. Ekonomichefen i denna kommun menade också att man där inte tog särskilt stor hänsyn till vare sig de kommunala visionerna eller de politiska målsättningarna just för att man inte ville begränsa det ekonomiska handlingsutrymmet. Dessutom hade man infört en hemlig grupp – utan politisk insyn – där man diskuterade nödvändiga åtgärder i kommunens arbete. Vilka konsekvenser har detta för den förda politiken och den kommunala verksamheten? Om politikerna inte kan påverka genom de formella vägarna är frågan vilket inflytande de egentligen har över de olika verksamheterna. Har tjänstemännen i denna kommun fått eller tagit sig ett för stort handlingsutrymme i förhållande till politikerna? En intressant fråga för vidare studier är därför vad det kan finnas för konflikter mellan ekonomi och politik.

Varje undersökningskommun har utvecklat **olika modeller för resursfördelning**. Genom en grov indelning kan man dela upp kommunernas resursfördelningsmodeller enligt två modeller: en där befolkningens behov och efterfrågan kan skattas med hjälp av statistiska modeller och där man tar relativt stor hänsyn till sociala strukturer. Den andra modellen är en modell där befolkningens ålder och storlek genom nyckeltal är utgångspunkten för resursfördelningen. Det är framför allt storstadskommunerna som tillämpar de mer tekniska beräkningsgrunderna för resursfördelningen. Oavsett vilken resursfördelningsmodell som tillämpas i kommunerna verkar det i de flesta undersökningskommunerna vara viktigt att ansvaret för ekonomin förs så långt ut i verksamheten som möjligt.

Avvikande i kommunernas resursfördelningssystem till stadsdelsnämnderna är **Nacka** kommun. Där ansvarar stadsdelsnämnderna inte för verksamhet som barnomsorg, skola, socialtjänst, kultur och delvis fritid som i övriga kommuner med stadsdelsnämnder. I Nacka ligger istället ansvaret för dessa verksamheter på facknämnderna. Dessutom skiljer sig Nackas fördelningssystem från de övriga kommunernas eftersom finansieringsnämnderna använder kundvalssystem med checkar, upphandlingar eller i vissa fall anslag som metoder för att ge verksamheterna medel för att täcka kostnaderna för att utföra uppdraget.

Om man ser till **resurser utifrån levnadsförhållanden** i resursfördelningssystemen är det framför allt storstäderna som har sociala kriterier i form av ett extra tillägg i fördelningssystemen. En viss reservation måste göras för Jönköping som har sociala kriterier i resursfördelningen för vissa verksamheter. I de andra kommunerna får skolor och andra verksamheter sköta de extra behov som finns inom ramen för det fördelningssystem som finns. I Nacka finns heller inga fördelningsnycklar utifrån sociala kriterier, men där får skolor och andra söka extra resurser från respektive nämnd om man anser att det behövs till barn med särskilda behov.

**Nivåerna för kommunal verksamhet**, dvs. vad verksamheten ska kosta och hur **fördelningen av grund- respektive tilläggsresurserna** ser ut är ett resultat av en historisk kostnadsbild och politiska beslut. Hur mycket man har satsat på olika verksamheter eller hur resursfördelningen ser ut kan också vara ett resultat av en ledande persons starka engagemang i vissa kommunala frågor eller hur olika personer i ledande befattning har satt sin prägel på hanteringen av ekonomin i kommunen. Det skulle vara intressant att

veta i vilken grad kommunerna jämför och samverkar när det gäller resursfördelningssystemen. I vilken mån lär man sig av varandra?

Om man ser till kommunernas totala resursfördelning är **kultur och fritid** den verksamhet som får minst medel av resurstilldelningen, men där går å andra sidan i regel en väldigt stor del till barn och unga. I vissa kommuner satsar man väldigt mycket på kultur och fritid utanför den resursfördelning som går till verksamheter som direkt berör barn och unga. I andra kommuner och kommundels- och stadsdelsnämnder hänvisar man endast till skolans budget och att det sköts inom ramen för förskolans, skolbarnsomsorgens och skolans resursfördelning. I vissa kommuner är dock kulturskolan en betydande del av skolans verksamhet. I de kommuner där man har stora invandrartäta områden har man satsat en hel del på att bygga kommunala idrottsanläggningar i dessa stadsdelar. Trots den relativt blygsamma potten för kultur och fritid framgår det av intervjuerna att man i flera kommundels- och stadsdelsnämnder fördelar dessa medel i varierande grad till annan verksamhet där man anser att pengarna behövs mer.

Även om undersökningskommunerna har helt olika resursfördelningsmodeller så uttrycker de flesta att just deras modell speglar en **rättvis fördelning**. Naturligtvis finns det regelbundna diskussioner om fördelningen inom kommunerna och till de olika verksamheterna, både politiskt och på tjänstemannanivå, men överlag verkar de flesta uppfatta de olika systemen som relativt tillförlitliga och rättvisa. Detta gäller särskilt i de kommuner där sociala kriterier är inbakade i modellen på ett tydligt sätt. I en kommun är intrycket dock att fördelningen sker ”kaosartat”, dvs. man yxar till nivåer och fördelar pengar där det för närvarande är störst kris. Frågan om rättvisa hade därför varit intressant att diskutera med personer som befinner sig längre ut i den kommunala verksamheten samt med politiker som fattar avgörande beslut om resursfördelningen. Finns det exempelvis någon bedömning av träffsäkerheten i de olika modellerna? En annan fråga man kan ställa sig är också hur mycket godtycklighet det finns inbyggt i de olika modellerna – särskilt i de kommuner där man saknar tydliga och gemensamma ramar i form av visioner, politiska målsättningar och tydliga resursfördelningsprinciper.

Det är svårt att se konkret hur den kommunala resursfördelningen påverkar hur mycket resurser som avsätts för **barn och unga** i kommunerna eftersom det sällan finns någon separat budget för denna grupp. Liksom andra grupper får barn och unga medel genom de mer generella posterna inom resursfördelningen. Om man däremot ser till **medel utanför ordinarie resursfördelning** till nämnderna så finns det i flera av undersökningskommunerna projekt eller riktade medel som finansieras direkt av kommunstyrelsen och som riktar sig direkt eller delvis till barn och unga.

Många satsningar inom kommunen finansieras också utanför den kommunala budgeten, dvs. genom externa medel i form av exempelvis riktade statsbidrag och EU-medel. Vissa satsningar som uppfattas som lyckade blir i många fall permanenta och ingår därefter i ordinarie resursfördelning. I en kommun menade ekonomichefen att ett riktat statsbidrag gjorde att man inte genomförde nödvändiga personalförändringar inom skolan, eftersom pengarna var förenade med vissa krav om att behålla lärartätheten. Ett intressant område för vidare studier av resursfördelningen i kommunerna är därför att

följa upp konsekvenserna av riktade statsbidrag där man från regeringen ställer generella krav på kommunerna om de ska ta del av pengarna. Kommunerna ser olika ut och även om man totalt sett ser att man behöver satsa mer på vissa områden i landet så är det rimligt att anta att de som är längst ut i verksamheterna vet bäst hur dessa medel ska användas på bästa sätt i kommunen.

Det viktigaste målet under de senaste åren i samtliga undersökningskommuner har varit att få **budget i balans**. Effekterna av detta har varit att man har sett över organisationen, prövat nya metoder, gjort omprioriteringar och i vissa fall även nedskärningar. Det är svårt att säga övergripande vilka prioriteringar och nedskärningar som har gjorts och om det är verksamheter som har påverkats av besparingskrav som funnits, men barn- och unga verkar vara den grupp som man genomgående har prioriterat på olika sätt. Några har uttryckt att det dock är på bekostnad av andra områden och några har tydligt sagt att man har prioriterat barn och unga framför den vuxna missbrukarvården. Den största strategiska förändringen i undersökningskommunerna verkar vara att man i allt högre utsträckning arbetar med hemmaplanslösningar istället för institutionsvård för barn och ungdomar.

I samtliga undersökningskommuner har man regler om vad som gäller om budget inte är i balans och allmänt gäller att överskott eller underskott följer med till nästkommande budgetår. Hur detta sker i praktiken varierar dock mellan kommunerna. I några fall hade överskott fryst inne p.g.a. att den totala kommunens ekonomi var i obalans och i en kommun brydde man sig inte längre om reglerna.

Kommunerna och kommundels- och stadsdelnämnderna har i allt högre utsträckning börjat genomföra **samverkansprojekt** med varandra. Det kan exempelvis handla om gemensamma arbetsmarknadsprojekt och vårdprojekt med familjeteam och terapeuter samt preventionssamordnare som arbetar övergripande i flera stadsdelar, gemensamma utbildningssatsningar och annat. Även inom kommundels- och stadsdelnämnderna har många verksamheter börjat arbeta mer tillsammans. Ett exempel är familjecentraler som finns i många stadsdelar och där familjeterapeuter, PBU, nätverkssamordnare och andra finns i gemensam lokal. I stadsdelar med hög ungdomsbrottslighet påtalas samverkansprojekt med polis, åklagare, socialtjänst och skolor. Det finns också i varierande grad samarbeten mellan vissa kommuner och landsting om man ser till skola, vård och omsorg för barn och unga.

**Avslutningsvis** kan man säga att det är komplicerat att få grepp om kommunernas olika resursfördelningsmodeller, men de är oerhört centrala i det kommunala välfärdsarbetet. Alla har utvecklat olika typer av modeller, men det är svårt att säga något om hur träffsäker respektive modell är. Man skulle behöva gå in djupare i modellerna och intervjua fler personer och på olika nivåer. Ekonomerna i kommunen och kommundels- och stadsdelnämnderna har en överblick av ekonomin, men det vore intressant att intervjua flera chefer på olika nivåer i förvaltningarna och även naturligtvis politikerna.

I studiet av resursfördelningsmodeller skulle det också vara intressant att göra jämförelser av hur mycket resurser som avsätts för barn och unga, hur medel fördelas mellan verksamheter och vilka kopplingar som finns till olika modeller för resursfördelning. Det kan vara svårt att särskilja barn från

övriga grupper i resursfördelningen, men det går att få fram kostnader för vissa verksamheter som riktas direkt till barn och unga.

Sist skulle jag vilja ställa frågan om hur man skaffar sig kunskap på kommunal nivå om befolkningen och vad man kan kräva av en resursfördelningsmodell som är central för invånarnas välfärd.

# Referenser

---

Andrée-Löfholm, C. & Sundell, K. (2003). *Social barnavård i Stockholm*. FoU-rapport 2003:10. Stockholms stad.

*Balanserad styrning, Konsten att styra – exempel på kommunala Balanced Scorecard*. (1998). Skrift nr 3, Projektet Nya styr- och planeringsmodeller. Svenska Kommunförbundet. Mixi Print AB. Stockholm.

Faktaunderlag, Vantör, September 2005. Stockholms stad. [www.vantor.se](http://www.vantor.se).

Fritidsnämndens Visions- och måldokument 2003–2006. Fritidsförvaltningen, Jönköpings kommun.

*Fördelningsprinciper inom den kommunala internredovisningen – en praxisstudie*. (2000). Svenska kommunförbundet. Katarina Tryck. Stockholm.

Garpenby, P.(2003). *Prioriteringsprocessen. Del 1: övergripande strategier*. 2003:3. Prioriteringscentrum. Linköping.

*Hur fördelas pengarna – stadens resursfördelningssystem*. Stockholms Stad/Ekonomiavdelningen.

*Hur fördelas pengarna till kommundelarna? – en kort beskrivning av resursfördelningsmodellen*. Borås Stad.

*Hushållning i lagens namn – att sköta ekonomin med mål, uppföljning och åtgärder* (2005). Sveriges kommuner och landsting. Edita, Stockholm.

*Individ- och familjeomsorg*. (2005). Lägesrapport, artikelnummer: 2006-131-6. Socialstyrelsen. Stockholm.

*Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050*. (2002). Svenska kommunförbundet, Finanssektionen. Mixi Print AB, Olofström.

*Konsten att prioritera – några reflektioner och exempel* (2005). Sveriges Kommuner och Landsting. Katarina Tryck, Stockholm.

Prop. 2003/04:105, *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*. [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Rapport avseende granskning av budgetprocessen i Jönköpings kommun. 2004-06-22. [www.sundsvall.se](http://www.sundsvall.se).

Regler för ekonomistyrning i Sundsvalls kommun. [www.sundsvall.se](http://www.sundsvall.se).

*Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö*. Malmö Stad, Stadskontoret, Ekonomiavdelningen. [www.malmo.se](http://www.malmo.se).

Resursfördelning, underlag budget år 2006 (Kommunfullmäktige 21–22 juni 2005), Efter ändringar i KF 050622. Stadskontoret/Ekonomiavdelningen, Malmö Stad.

Resursfördelningssystem för Fritid Jönköpings barn- och ungdomssektion. Jönköpings kommun. [www.jonkoping.se](http://www.jonkoping.se).

Sanderberg, B & Sturesson, J. (1996). *Visionen om den styrbara kommunen – ekonomiprocesser och styreffekter i kommunen*. Liber- Hermods AB/Daleke Grafiska AB. Malmö.

SDN Linnéstaden, Uppföljningsrapport, Befolkningsram, augusti 2005.

Siverbo, S. (2005). *Jämför, förnya och utveckla! – genom nyckeltal för individ- och familjeomsorgen*. Sveriges kommuner och landsting i samarbete med Kommundatabas.se och Socialstyrelsen. Ljungbergs tryckeri, Klippan.

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiets förslag till budget 2005 och flerårsplaner 2006–2007 för Göteborgs Stad. [www.goteborg.se](http://www.goteborg.se).

Svensson, A.(1997). *Målstyrning i praktiken*. Liber ekonomi. Bäcklunds Tryckeri. Malmö.

*Så gjorde vi – ett barn- och ungdomspolitiskt handlingsprogram*. (1999), Fritidsförvaltningen, Jönköpings kommun.

*Utveckling genom jämförelser – om hur styrning och resultat kan förbättras med hjälp av information om kommunal verksamhet och ekonomi* (2001). Svenska kommunförbundet. Katarina tryck, Stockholm.

*Utvecklingen inom den kommunala sektorn*. En sammanfattning av regeringens skrivelse 2004/05:102. Regeringskansliet.

Verksamhetsplan år 2005 för Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd. Dnr 101-596-2004.

Verksamhetsplan år 2004 för Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd. Dnr 101-437-2003.

*Välfärdsbokslut – för ökad kunskap om hälsa och välfärd*. 2004. Borås stad. [www.boras.se](http://www.boras.se).

Verksamhetsplan 2005. Vantörs stadsdelsnämnd, Protokollutdrag 2004-12-16. Stockholm stad.

*Välfärd för alla – det dubbla åtagandet.* Lokal handlingsplan för stadsdelsfullmäktige i Rosengård. Beslutat av Rosengård stadsdelsfullmäktige 2005-06-23. Malmö stad.

Årsrapport 2004 Bergsjön. Göteborgs Stad. [www.goteborg.se](http://www.goteborg.se).

Åström, K. (2003). *Prioriteringar i socialtjänsten. En analys av rättsliga förutsättningar.* Avdelningen för rättssociologi, Lunds universitet.

*Ändringar i socialtjänstlagen.* Regeringens proposition 1996/97:124.

Hemsidor: samtliga budgetar finns att hämta från kommunernas hemsida.

[www.stockholm.se](http://www.stockholm.se)

[www.goteborg.se](http://www.goteborg.se)

[www.malmo.se](http://www.malmo.se)

[www.boras.se](http://www.boras.se)

[www.jonkoping.se](http://www.jonkoping.se)

[www.sundsvall.se](http://www.sundsvall.se)

[www.nacka.se](http://www.nacka.se)

[www.borlange.se](http://www.borlange.se)



# Bilagor

---

## Bilaga 1 Enkätfrågor

Enkäten skickades innan besöks- och telefonintervjuerna och då ställdes nedanstående frågor till respektive kommun. Kommundels- och stadsdelsnämnderna fick med undantag från fråga 4 och 5 samma frågor.

*1. Vilka principer/vilken modell för resursfördelningen finns till de olika facknämnderna/kommundels-/stadsdelsnämnderna? Beskriv principerna/modellen så utförligt som möjligt. Ge gärna exempel.*

*2. Vilka principer/vilken modell finns för fördelning inom de olika facknämnderna/kommundels-/stadsdelsnämnderna som berör barn och unga upp till 20 år, exempelvis:*

- Kultur?*
- Skol- och barnomsorg?*
- Fritid?*
- Socialtjänst?*

*3. Tar ni i fördelningen hänsyn till befolkningens sammansättning?*

*4. Finns det resurser till barn och unga (upp till 20 år) som finansieras direkt från kommunstyrelsen, dvs. som inte har fördelats till de olika facknämnderna eller kommun-/stadsdelsnämnderna? Om ja, vilka?*

*5. Finns samarbetsavtal eller motsvarande mellan kommun och lands-ting beträffande verksamheter som berör barn och unga? Om ja, vilka?*

*6. Har ni i er kommun tagit fram någon skrivelse/PM/dokument som särskilt beskriver fördelningsprinciperna? Om ja, så skicka gärna den till mig på ovanstående adress.*

## Bilaga 2

### Intervjupersoner i kommuner samt kommun- och stadsdelar

**Stockholm:** Ekonomichef Margareta Östrand  
Hässelby-Vällingby: Ekonomichef Per Lindegren  
Vantör: Chef för individ och familjeomsorgen Åsa Berntsson

**Göteborg:** Chefsekonom Peter Westlund  
Linnestaden: Ekonomichef Ralph Hafström och ekonom inom skola-  
förskola Jakob Jendeby  
Bergsjön: Ekonomichef Ulf Högberg

**Malmö:** Controller på ekonomiavdelningen Dan Sjöström  
Centrum: Ekonomichef och tillförordnad stadsdelsnämndschef Irene Ek  
Rosengård: Ekonomichef Thomas Nerd, ekonom Maria Aksell och ekonom  
Spomenka Peric-Jovanovic

**Jönköping:** Ekonom på ekonomiavdelningen Kent Lundwall

**Sundsvall:** Ekonomidirektör Eric Carlsson och chefen för individ- och fa-  
miljeomsorgen Arne Näsvik

**Nacka:** Ekonomichef Annika Wallenskog

**Borlänge:** Ekonomichef Christina Norén

**Borås:** Finanssekreterare Ulrica Fagersson  
Centrum: Ekonomiansvarig Dan Persson  
Brämhult: Tillfällig verksamhetschef Dag Forsström, verksamhetschef för  
förskola, skolbarnsomsorg och skola Barbro Svensson och ekonomiassistent  
Per-Olof Jinnegård

## Bilaga 3

### Kort sammanfattning av de olika resursfördelningssystemmodellerna i undersökningskommunerna

I det följande ges en kort och övergripande bild av hur resursfördelningen ser ut i kommunerna som ingår i denna pilotstudie.

I **Stockholm** får stadsdelarna resurser i förhållande till det beräknade behovet av kommunal service och inte till sina faktiska kostnader. Stadsdelarna får medel tilldelade genom två anslag och med undantag från grundskolorna, som har öronmärkta resurser genom skolpengen. Anslag 1 går till pedagogisk verksamhet, barn och ungdom, kultur- och föreningsverksamhet, äldreomsorg, omsorg om funktionshindrade, individ- och familjeomsorg inklusive socialpsykiatri, flyktingmottagande samt stadsmiljöverksamhet. Anslag 2 går till ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder. I Stockholm består resursfördelningssystemet vidare av grund- respektive tilläggsresurser i fördelningssystemet, vilket innebär i praktiken att stadsdelsnämnder med hög social belastning får mer pengar inom olika verksamheter per invånare än invånare i andra stadsdelsnämnder.

I **Göteborg** fördelas huvuddelen av stadsdelsnämndernas resurser till den s.k. befolkningsramen. Fördelningen till befolkningsramen sker utifrån befolkningens storlek och sammansättning. Med sammansättning menas såväl ålderssammansättning som sammansättning utifrån olika socioekonomiska variabler. Principen är att befolkningens behov, efterfrågan m.m. skattas med hjälp av statistiska modeller som sedan ligger till grund för fördelningen. Utöver detta sker även en politisk prioritering mellan olika verksamheter och av hur stor den ”sociala viktningen” ska vara inom exempelvis skolan. Stadsdelsnämnderna ansvarar även för de s.k. resursnämndsuppgifterna. Med det menas uppgifter som en stadsdelsnämnd utför för en stadsdelsregion eller för hela staden. Dessa uppgifter är med något undantag traditionellt anslagsfinansierade. Likaså facknämnderna tilldelas resurser utifrån en traditionell anslagsbudgetering. Med det avses att tilldelningen sker utifrån en politisk prioritering som kan innehålla inslag som t.ex. befolkningsutveckling men att detta inte sker på samma strukturerade sätt som fördelningen till stadsdelsnämndernas befolkningsramar. Från och med 2005 avskaffas socialbidragsramen i Göteborgs kommun och istället så budgeteras såväl socialt boende som försörjningsstöd via resursfördelningssystemet till stadsdelsnämndernas befolkningsram.<sup>46</sup>

Även i **Malmö** resursfördelningssystem är en grundläggande princip att resurserna fördelas utifrån befolkningens storlek, ålder och levnadsförhåll-

---

<sup>46</sup> För att mildra effekterna av sammanläggningen av socialbidragsramen med befolkningsramen finns en införanderegulering under två år. Detta innebär att effekten av förändringen slår igenom med en tredjedel 2005, med två tredjedelar 2006 och fullt ut först 2007.

landen. Principen med grund- respektive tilläggsresurser tillämpas också i Malmös resursfördelningsmodell, och där tilläggsresurserna ska avspegla de extra medel som behövs för resurssvaga områden. Varje stadsdel ansvarar för samtliga kostnader som kan hänföras till den egna befolkningen. Ca 90 procent av stadsdelarnas totala kommunbidrag (exklusive ekonomisk hjälp) kan hänföras till befolkningsansvaret och fördelas genom resursfördelningsmodellen. Resterande 10 procent är anslagsfinansierad och ingår inte i resursfördelningsmodellen.

Även i **Jönköpings** kommun får skol- och barnomsorgsnämnden samt gymnasienämnden i viss utsträckning resurser i förhållande till invånarnas ålder. När det gäller skol- och barnomsorgsnämnden bestäms resurstilldelningen i förhållande till beräknat antal barn inom förskoleverksamhet, skolbarnomsorg respektive grundskola.<sup>47</sup> Man delar även ut en viss del av resurserna utifrån sociokulturella förutsättningar och då tar man hänsyn till andelen föräldrar som saknar eftergymnasial utbildning samt andelen barn med utländsk bakgrund i olika områden. Även fritidsnämnden tillämpar resursfördelning som beaktar barn och ungdomars ålder samt tilldelar pengar genom ett socioekonomiskt rättvisesystem. Inom socialnämnden finns en fördelningsmodell för barn- och ungdomsvård som även den i viss mån beaktar antalet barn och unga med problem när man fördelar bland annat antalet tjänster till olika distrikt.

Även i **Borås** är det behoven som styr resursfördelningen och det är invånarnas behov av stöd och service som avgör hur mycket pengar varje kommun del får, inte vad verksamheten har kostat tidigare år. Fördelningen mellan den behovsrelaterade resursfördelningen och hur stor del som fördelas efter antalet invånare varierar mellan olika verksamheter. Liksom i Stockholm och Malmö tillämpar man i Borås principen med grund- respektive tilläggsresurser<sup>48</sup> i resursfördelningssystemet när man delar ut kommunbidrag till kommunens olika kommundelar, som ansvarar för grundskola, barn- och äldreomsorg, fritid och kultur. I Borås har man under 2005 lagt över ansvaret för socialtjänsten på en särskild nämnd.

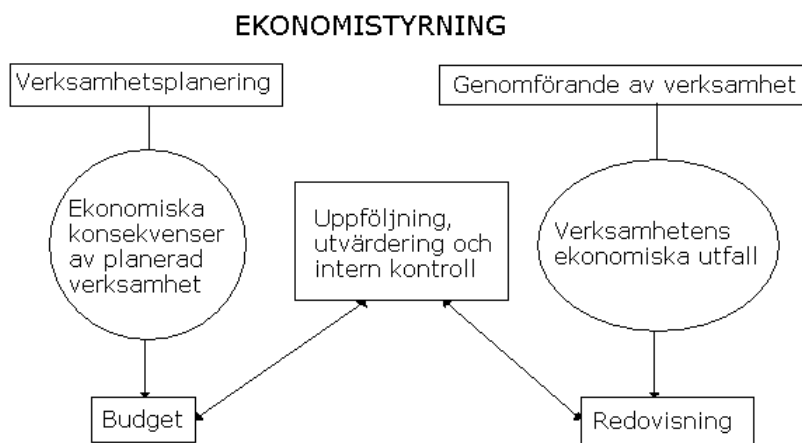
I **Sundsvall** används rambudgetering. Detta innebär att de ekonomiska ramar bestäms av kommunfullmäktige och att nämnderna utifrån erhållna

---

<sup>47</sup> Exempel förskoleverksamhet: I budgetarbetet till budget 2005 beräknades antalet barn utifrån något som kallas för *barnbasen* och som bygger på aktuell befolkningsprognos. Man beräknar antalet barn 1–5 år under höstterminen och antalet barn 1–6 år under vårterminen. Behovsgraden, dvs. hur stor andel av totala antalet barn som efterfrågar barnomsorg, appliceras på befolkningsprognosen. I detta exempel uppgick behovsgraden till 87,2 procent. Resultatet av denna beräkning innebär en ökning av antalet helårsplatser med 95 stycken år 2005. Budgetmässigt innebär detta ett ökat anslag på kostnadssidan med 9 405 tkr (95 st a´ 99 tkr per plats) och en ökning av intäktsbudgeten med 475 tkr (95 stycken à 5 tkr per plats). Beloppen motsvarar den genomsnittliga platskostnaden respektive intäkten per plats 2004 (året före budgetåret).

<sup>48</sup> I Borås kallar man dock det extra tillägget till kommunernas sociala behov som *strukturresurs*, men för att underlätta skrivandet och de vidare jämförelserna används uttrycket tilläggsresurs i denna pilotstudie.

ramar ska arbeta fram ett budgetförslag. Verksamheten ska alltså bedrivas inom befintliga ramar även om detta medför att de mål och riktlinjer som är angivna i budgeten inte helt kan uppnås. Grundläggande i ekonomistyrningen att budget- och planredovisning, uppföljning och utvärdering samt internkontroll samverkar. Se modellen nedan:



Regelverket har vidare tre större övergripande principer och gäller hela kommunkoncernen inklusive kommunalt ägda bolag och dessa är: decentraliserad ekonomistyrning, koncernnyttan gäller vid beslutsfattande och enhetlig utformning av ekonomiska styrdokument.

**Nacka** kommun har sedan 1989 styrt med hjälp av mål och budgetramar i stället för med detaljbudgetar. Man har också organisatoriskt skilt på finansiering och produktion av tjänster. Tilldelningen av resurser görs som ramanslag, dvs. kommunfullmäktige delar ut "påsar" med pengar till finansieringsnämnderna som sedan prioriterar resurserna mellan olika ansvarsområden. Finansieringsnämnderna använder kundvalssystem med checkar, upphandlingar eller i vissa fall anslag som metoder för att ge verksamheterna medel för att täcka kostnaderna för att utföra uppdraget. Detta innebär att politikerna anger vilka resultat som ska uppnås, gör de grundläggande prioriteringarna och lägger fast de ekonomiska villkoren.

**Borlänge** kommun har under många år upprättat rullande treåriga planer för den "yttre" ekonomin, dvs. resultat- och balansbudget samt finansieringsanalys. Även investeringsplanerna har lagts fast i rullande treårsintervall. Från och med planperioden 2004–2006 har treåriga planeringsramar införts även för nämndernas drift av verksamheten. Kommunens resurser fördelas utifrån två principer: 1) där så är möjligt utgör befolkningsstatistik grund för resurstilldelningen, 2) där det inte bedöms vara möjligt eller lämpligt att tilldela resurser med utgångspunkt från befolkningsstatistik, sker resurstilldelningen i form av anslag.





