

Ta greppet om ekonomin

- plattform för handling

Förbundet har under de senaste åren gjort en rad satsningar för att hjälpa kommuner som har problem att få sin ekonomi i balans. En av satsningarna har varit att inrätta en analysgrupp som kan hjälpa medlemmarna med analyser av kommunens ekonomi och ekonomistyrning.

Gemensamt för flertalet av de sjuttio kommuner som hittills har analyserats är att den ekonomiska situationen har ställt krav på ganska drastiska åtgärder med konsekvenser både för medborgarna och de anställda.

Analysgruppen har inte haft ambitionen – eller mandatet – att föreslå eller formulera vilka verksamhetsåtgärder som lämpligen bör vidtas. Detta har varit ett medvetet ställningstagande. Förbundet har inte velat bidra till en likriktning av kommunsektorn. Vilka åtgärder som ska vidtas är en fråga som den enskilda kommunen äger helt själv och som måste baseras på de förutsättningar och värderingar som finns lokalt. Analysgruppens arbete har istället varit inriktat mot att hjälpa kommunerna att hitta en egen plattform att utgå från, för att återfå balansen i ekonomin.

I den här skriften presenteras några av de erfarenheter som analysgruppens arbete har gett. Skriften är upplagd som en enkel manual där syftet är att beskriva ett antal analyser som tillsammans kan bilda en plattform för ett förändringsarbete när ekonomin är i obalans. Förhoppningen är att skriften kan användas som hjälp i en självanalys.

Skriften har utarbetats av medlemmarna i analysgruppen: Niclas Johansson, Anders Jonsson, Bengt Klintbo, Bengt-Olof Knutsson, Ulf Lennartsson, Anders Nilsson, Per Sedigh, Björn Sundström samt Signild Östgren.

Stockholm i december 2004

Lennart Hansson

Maj-Lis Åkerlund

INNEHÅLL

1. Inledning	3
2. Skapa en gemensam bild av läget	5
2.1 Förankra diagnosen	5
2.2 Gör en enkel ekonomisk analys av kommunen	6
2.3 Gör en grov analys av de olika verksamheterna	9
2.4 Granska de faktiska prioriteringarna kritiskt	12
2.5 Analysera befolkningsutvecklingen	13
3. Välj strategi för anpassning	16
3.1 Akutmetoden – den ryckiga processen	16
3.2 Pressarstrategin – inte långsiktigt hållbar	17
3.3 Utvecklad planeringsprocess – bäst på sikt	18
4. Samla organisationen runt uppgiften	21
4.1 Skapa förutsättningar för handling	21
4.2 Fastställ tydliga mål och spelregler	22
4.3 Utveckla helhetstänkandet	26
4.4 Möt medborgarnas reaktioner	26
5. Ta kontrollen över ekonomin och behåll den	29

1. Inledning

Analysgruppen har varit verksam i närmare tre år och sammanlagt har sjuttio kommuner analyserats. Utgångspunkten för gruppen har varit att hjälpa kommunerna att själva skapa en plattform för sitt arbete mot en ekonomi i balans.

En gemensam analys och en gemensam strategi för handling har visat sig vara ett funktionellt sätt att börja ett förändringsarbete. Även om det är för tidigt att utvärdera om analysgruppens arbete faktiskt har haft effekt, visar alla tecken på att förändringsarbeten har påbörjats i flertalet av de kommuner som har analyserats. Förändringarna har dessutom resulterat i en utveckling mot en stärkt ekonomisk situation. Det har inspirerat oss att ta fram den här skriften. Vi vill summera de erfarenheter som vuxit fram i analysgruppens arbete.

Hur etablerar man då en plattform som kan fungera som ett avstamp för att återfå en ekonomi i balans?

Våra erfarenheter pekar mot att följande tre steg måste göras:

- Steg 1 Skapa en gemensam bild av nuläget och den närmaste framtiden
- Steg 2 Välj strategi för anpassning
- Steg 3 Samla organisationen runt uppgiften

De olika stegen beskrivs i avsnitt 2–4. I avsnitt 5 sammanfattar vi våra erfarenheter och redogör för vikten av att ha stödjande styrsystem. Inte minst för att ha kontroll över ekonomin och tidigt få indikatorer på att något håller på att hända.

Men låt oss först slå fast en övergripande erfarenhet:

***Besparingar och gnetande ger ingen energi i organisationen.
Rikta därför intresset mot de resurser som finns kvar.***

Självklart innebär ekonomiska problem att intresse och möda måste ägnas åt att se över kostnader och intäkter. Vi ska heller inte blunda för att pro-

blemen kan kräva åtgärder som ger kännbara förändringar, både för medborgarna och för personalen. Trots detta menar många av de kommuner som har lyckats genomföra större anpassningar av verksamheten att man bör rikta intresset och energin mot de resurser man har kvar snarare än åt de som försvinner. Även om ni måste ta bort 2 procent av verksamheten har ni fortfarande 98 procent av resurserna kvar! Framgång kräver att man baserar förändringen på en tydlig idé om vad man vill med verksamheten utifrån de resurser man förfogar över.

2. Skapa en gemensam bild av läget

Steg 1. Gör en analys av nuläget och framtiden:

- ◆ Förankra diagnosen
- ◆ Gör en enkel ekonomisk analys
- ◆ Gör en grov analys av de olika verksamheterna
- ◆ Granska de faktiska prioriteringarna kritiskt
- ◆ Analysera befolkningsutvecklingen

Det första steget när man vill skapa en plattform för att få ekonomin i balans, är att arbeta fram en tydlig bild av nuläget de närmast kommande åren. Kunskapen är viktig för att kunna ställa en diagnos. Vad beror kommunens ekonomiska problem egentligen på? Har vi svårt att klara våra ambitioner inom den ram som skatter och bidrag ger eller har vi också dragit på oss en stor skuldbörda? Är det kärnverksamheterna som inte klarar av att hålla sig inom uppgjorda planer, eller är det förpliktelser mot bostadsbolaget som får ekonomin i obalans? Analysen är också viktig som underlag för att kunna fastställa realistiska ekonomiska mål.

2.1 Förankra diagnosen

Analysen är inte enbart viktig för att få underlag för diagnosen. Den behövs också för att skapa en gemensam bild av var problemen ligger. Det är viktigt att kommunens politiker och ledande tjänstemän är ense om hur problemen ser ut. Annars ägnas energin lätt åt att debattera utgångsläget istället för att fokuseras på vad som ska göras. När man väl är ense om utgångsläget och riktningen de närmaste åren är det mycket lättare att komma överens om att konkreta åtgärder måste vidtas. Erfarenheterna från analysgruppen är att en sådan gemensam bild ofta saknas.

När analysgruppen besöker kommunerna får både politiker och tjänstemän svara på frågor om det ekonomiska läget. De får bl a beskriva hur de uppfattar att det ekonomiska läget är både i kommunen som helhet och för olika delverksamheter. Den bild som på detta sätt växer fram visar att

det inom flertalet kommuner finns mycket varierande uppfattningar om nuläget. Dessutom varierar kunskapen om det ekonomiska läget högst påtagligt och flertalet aktörer har mycket vaga uppfattningar om läget för andra verksamheter än den man själv representerar.

Det visar att det är mycket viktigt att lägga kraft på analysen och att sprida och diskutera den bild som växer fram. Det gäller också att hitta en pedagogik som gör analysen begriplig.

Särskilt viktigt är det om kommunen behöver vidta omfattande åtgärder. Risker är annars uppenbara att de motkrafter som finns mot förändringarna kommer att ägna sig åt att ifrågasätta grunden för åtgärderna. Innan man formulerar åtgärder kan det alltså vara en klok idé att arbeta fram ett beslutsunderlag som är förankrat bland dem som ska genomföra förändringen. Detta innebär att både majoritetens och oppositionens politiker i största möjliga utsträckning är ense om analysen. Naturligtvis bör analysen även vara förankrad hos tjänstemannaledningen.

Framför allt är det två frågor som analysen ska ge svar på:

Vad består problemet av och hur stort är det?

För att kunna besvara frågorna måste ett antal grundläggande analyser göras och presenteras. Analyserna kan självfallet göras olika omfattande och olika djupa. En klok strategi kan vara att börja enkelt och sedan i ett andra steg fördjupa sig inom områden som framstår som särskilt intressanta.

Följande analyser ger enligt vår erfarenhet en bra första bild:

- ◆ Gör en enkel ekonomisk analys av kommunen
- ◆ Gör en grov analys av de olika verksamheterna
- ◆ Fördjupa er inom områden som "sticker ut", gärna genom benchmarking, dvs jämförelser med andra kommuner
- ◆ Granska era faktiska prioriteringar kritiskt
- ◆ Analysera befolkningsutvecklingen.

2.2 Gör en enkel ekonomisk analys av kommunen

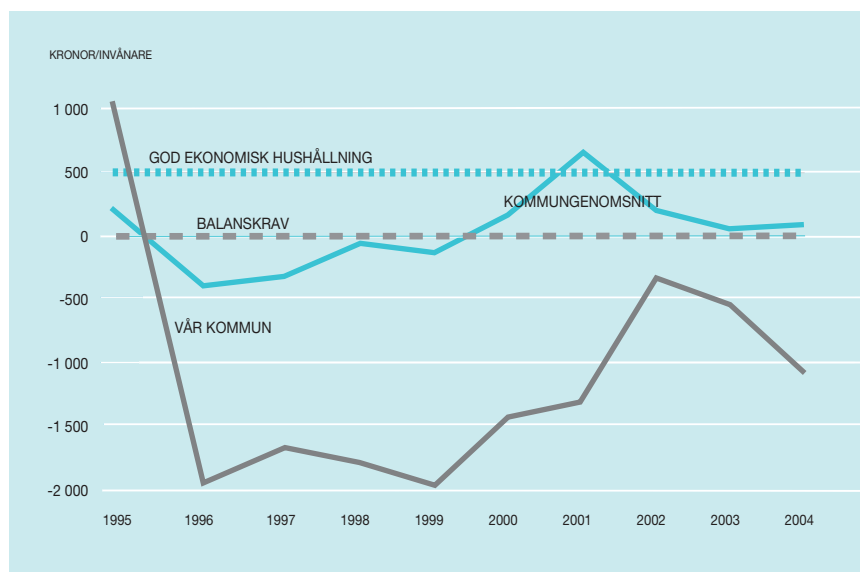
Det finns många modeller för hur man kan göra en djuplodande genomlysning av en kommuns ekonomiska ställning och utveckling. I ett första steg kommer man långt bara genom att göra en enkel analys av resultat- och balansräkningen. Den erfarenhet vi har är att man främst ska lägga

kraft på att pedagogiskt förklara situationen genom några lättillgängliga grundbegrepp. Målsättningen med en enkel analys är att få en bred och allmän acceptans för den ekonomiska situation som kommunen befinner sig i. Det är framför allt två förhållanden som är viktiga belysa – ekonomiskt resultat och tillgångar/skulder.

Har man anpassat ambitionen efter tillgängliga medel?

Här mäts förslagsvis årets resultat eller resultat före extraordinära poster. För att få ett perspektiv på kommunens resultat är det lämpligt att också visa utvecklingen under de senaste fem eller tio åren. Kommunanalysen bör även jämföras med t ex riksgenomsnittet för landets kommuner, snittet för kommunerna i länet eller något annat urval av kommuner. I analysen bör det också framgå vad resultatet borde vara enligt tillämpning av lagreglerna om god ekonomisk hushållning. Ett annat sätt att uttrycka detta är "Vad borde resultatet vara för att inte skjuta över kostnader till kommande år eller till nästa generation?"

Figur 1 EXEMPEL PÅ RESULTATANALYS



Anm: Linjen för god ekonomisk hushållning har i detta exempel angivits till ett positivt resultat på 500 kronor per invånare. Det får ses som ett mål för den aktuella kommunen. Målet varierar mellan kommunerna beroende den ekonomiska situationen.

En sammanfattande bild av analysen kan t ex presenteras med ett linjediagram med tre eller fyra kurvor. När jämförelser görs med andra kommuner är det ofta lämpligt att redovisa i kronor per invånare. Kommunens omsättning eller invånarstorlek neutraliseras då så att talen blir mer jämförbara.

Även en enkel analys kan tillföras några ytterligare dimensioner utifrån de siffror som "sticker ut" i den enskilda kommunens resultaträkningar. Ofta handlar det om att särskilt analysera kommunens skattesats/skatteintäkter, nettokostnadernas och finansnettots nivå och utveckling. En annan faktor är hur kommunens företag påverkar kommunens samlade räkenskaper. Går t ex det kommunala bostadsbolaget med stora förluster? Även dessa analyser bör speglas över tiden och mot jämförbara kommuner.

Finns det några reserver, någon förmögenhet att luta sig emot? Hur har investeringarna finansierats?

Det är också intressant att skaffa sig en bild av kommunens ekonomiska reserver. Har kommunen någon förmögenhet att luta sig mot? Och hur finansieras investeringarna?

Här mäts förslagsvis kommunens och kommunkoncernens förmögenhet så som den kommer till uttryck i det egna kapitalet i balansräkningen. Ofta är det också intressant att särskilt mäta låneskulden. Det kan också vara lämpligt att ta hänsyn till kommunens totala pensionskulder. Även dessa analyser bör speglas i tidsserier och mot jämförbara kommuner.

En något fördjupad analys kan innefatta investeringsbudgetens storlek under den senaste tidsperioden och om investeringarna har finansierats med egna medel eller via nyupplåning.

Sammanfatta analysen i några begripliga punkter

Den ekonomiska analysen av resultat- och balansräkning bör sedan sammanfattas i några begripliga och korta punkter. Punkterna blir naturligtvis olika för varje kommun och kan uttryckas på många sätt. För en kommun som befinner sig i en mycket svår finansiell situation kan det t ex vara viktigt att ta upp punkter av följande karaktär:

- ◆ Kommunens skattesats ligger över genomsnittet för länet
- ◆ Under de senaste 10 åren har kommunen haft underskott 8 år, det sammantagna underskotten uppgår till xx mkr.

-
- ◆ Kommunen har inte levt upp till kommunallagens balanskrav.
 - ◆ Kommunen lånar pengar för att betala löpande drift (x % år 2004), dvs verksamhetskostymen är för stor.
 - ◆ Bostadsbolaget bär inte fullt ut sina egna kostnader.
 - ◆ 80 % av de senaste 5 årens investeringar har finansierats med nyupplåning.
 - ◆ Skuldsättning och räntekostnader är dubbelt så höga jämfört med jämförbara kommuner.
 - ◆ Kommunens förmögenhet är låg och betydligt lägre än vad den är för jämförbara kommuner. Om pensionskulden beaktas har kommunen en negativ förmögenhet.

Vår erfarenhet är att en relativt enkel ekonomisk analys av denna karaktär kan göras begriplig för en bred politisk församling och för olika yrkeskategorier i en kommun. Genom att spegla den egna kommunen mot andra kommuner ges mottagarna en bild av var någonstans på kartan kommunen befinner sig, samtidigt som det blir naturligt att reflektera över var man borde befinna sig. Om de olika intressenterna i kommunen enas om en gemensam nulägesanalys har man skapat en plattform för att diskutera vad som behöver åtgärdas i framtiden.

2.3 Gör en grov analys av de olika verksamheterna

Även verksamhetsanalyser är viktiga för att skapa sig en bild av läget i kommunen och de kan göras med olika ambitionsnivå. Inledningsvis kan en analys på ganska grov nivå ge svar på vilka verksamheter som "sticker ut" och påverkar den totala kostnadsnivån. Verksamhetsanalyser kan ofta göras enligt ett schema som omfattar tre steg.

1. Jämför med standardkostnaden

I ett första steg jämförs kommunens kostnader för olika verksamheter med motsvarande standardkostnad. Standardkostnaden bygger på kostnadsutjämnningen i utjämningsystemet och kan beräknas för verksamheterna barnomsorg, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg, LSS samt individ- och familjeomsorg¹. De olika delsystemen är uppbyggda så att de ska ut-

^{1/} Standardkostnaden är den kostnad som kommunen borde ha om man bedriver verksamheten på en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå med hänsyn till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämnningen.

jämna för strukturella kostnadsskillnader, dvs kostnader som beror på faktorer som kommunerna själva inte kan påverka, till exempel åldersstruktur, social och geografisk struktur m m.

I detta första steg beräknas hur kommunens redovisade kostnad avviker från motsvarande standardkostnad. En positiv avvikelse innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är högre än vad strukturen motiverar, en negativ avvikelse visar det omvända. Avvikelserna som beräknas i procent och kronor per invånare räknas därefter om till miljoner kronor. Den totala avvikande kostnaden visar skillnaden jämfört med den kostnad kommunen borde ha beroende på sin struktur. Under förutsättning att utjämningen någorlunda väl fångar strukturen utgörs dessa kostnadsskillnader av sådant som beror på förhållanden som kommunen själv kan påverka. Det kan gälla skillnader i ambitionsnivå, effektivitet, skattesats, avgifter mm.

2. Jämför med andra kommuner

Utifrån de kostnadsskillnader som konstateras i steg 1 kan en fortsatt fördjupad jämförelse göras inom de områden som avviker på något sätt. En viktig del i en sådan analys är att göra jämförelser med andra kommuner.

Fördelar med att göra jämförelser med andra kommuner är bl a följande:

- ◆ Det ger ett signalsystem som kan visa avvikelser både jämfört med andra kommuner och över tid.
- ◆ Bra instrument som kan förklara hur mycket av skillnaderna som beror på påverkbara och icke påverkbara faktorer.
- ◆ Kan bidra till lärande och utveckling av verksamheter genom att man lär sig av goda exempel i andra kommuner.

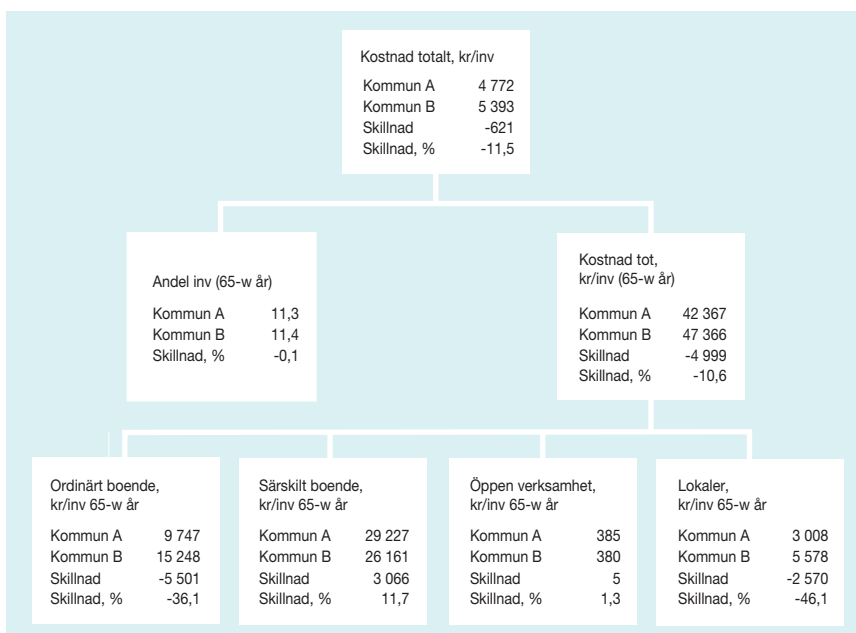
En bra hjälp för denna jämförelse är att använda sig av Kommunförbundets presentations- och analysverktyg WeBor (www.webor.se). Här finns ekonomiska uppgifter för alla kommunala verksamheter flera år tillbaka i tiden. Dessutom finns analysmodeller som visar förhållandet mellan ekonomi, verksamhet och personal för de kostnadsmässigt tyngsta verksamheterna.

Men för att en jämförelse med andra kommuner ska bli meningsfull gäller det att jämföra med rätt kommuner. I WeBor finns en funktion som söker ut liknande kommuner. Sökningen görs utifrån olika strukturella

variabler som folkmängdsdata, tätortsgrad, standardkostnad i utjämnings-systemet m m.

Fördelen med att jämföra sin egen kommun med kommuner med samma struktur är att skillnader i kostnader, servicenivå, personaltäthet m m förklaras av sådant som kommunen själv råder över. I WeBor finns hjälpmedel att göra dessa nedbrytningar i form av så kallade boxanalyser. Sådana finns för verksamheterna barnomsorg, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg samt handikappomsorg. Ett exempel på hur en boxanalys kan se ut för delar av äldreomsorgen framgår av figur 2.

Figur 2 EXEMPEL PÅ BOXANALYS FÖR DEL AV ÄLDREOMSORGEN



Principen med boxanalyser är att man gör en stegvis nedbrytning av kostnader från en övergripande nivå. I figur 2 görs en nedbrytning av kostnaderna i kronor per invånare till kostnad per invånare i gruppen 65 år och äldre. Denna kostnad bryts sedan ned i kostnader för fyra delverksamheter. Sedan kan ytterligare nedbrytning göras i boxar som visar samband mellan prestationskostnader, servicenivåer, personalkostnader och personaltäthet.

De kostnadsskillnader som kommer fram vid analyser av olika verksamheter kan vara utgångspunkt för att börja en mera detaljerad "benchmarking" med de kommuner man valt att jämföra sig med.

De verksamheter där standardkostnader finns, svarar för omkring 80 procent av kommunernas totala kostnader. I de flesta analyser är det en eller flera av dessa verksamheter som förklarar kostnadsskillnaderna.

Man bör också göra jämförelser av de frivilliga verksamheterna. Då är det ofta kostnaderna för infrastruktur och skydd samt fritid och kultur som förklarar det mesta av skillnaderna. Även för denna jämförelse kan WeBor användas.

3. Gör en fördjupad verksamhetsanalys

Ibland behöver man också göra en analys av intäktsstrukturen för olika verksamheter. Låg avgiftsfinansiering eller subventionering av lokaler kan vara orsaker till att den kommunala ekonomin inte går ihop. Genom att jämföra nettokostnader med kostnader för olika verksamheter kan man få en bild av hur mycket av verksamheterna som finansieras med verksamhetsintäkter respektive hur mycket som finansieras med skattemedel. Ett exempel på det kan vara en affärsverksamhet som vatten och avlopp.

Sammanfatta analysen i några begripliga punkter

Verksamhetsanalysen blir ofta omfattande med många diagram och tabeller. Det kan därför vara lämpligt med en sammanfattning i punktform enligt följande mall:

- ◆ Redovisa vilka obligatoriska verksamheter som avviker mycket från standardkostnaden.
- ◆ Redovisa förklaringar till att kostnaden avviker från standardkostnaden. Det kan ske genom nyckeltal för servicenivåer och personaltäthet.
- ◆ Redovisa kostnadsnivån för frivilliga verksamheter jämfört med liknande kommuner.

2.4 Granska de faktiska prioriteringarna kritiskt

Det är inte ovanligt att budgetarbetet i kommunerna utgår från föregående års budget, utan att hänsyn tas till faktiskt utfall, demografiska förändringar eller gällande rättighetslagstiftning. Negativa budgetavvikelser rik-

tas som kritik mot nämnder och förvaltningar utan djupare analys av om resurserna är rätt prioriterade i förhållande till olika verksamheters faktiska åtaganden.

I den plattform som analysgruppen tar fram tillsammans med kommunen görs en kritisk granskning av kommunernas faktiska prioritering av resurser till olika verksamheter. Granskningen utgår från verksamhetsanalysen där såväl frivilliga som obligatoriska verksamheter jämförs mot liknande kommuners kostnadsnivå.

Det grundläggande syftet med analysen är skapa en "ny" och mer realistisk plattform för budgetarbetet. Om budgetarbetet görs utan dessa hänsyn kommer tidigare "snedsisar" i resursfördelningen att finnas kvar.

2.5 Analysera befolkningsutvecklingen

En gemensam bild av kommunens ekonomiska situation måste också ta med förutsättningarna för de närmast kommande åren. Problembilden blir tydligare om tidsperspektivet sträcks ut. Hur ser det ekonomiska läget ut på några års sikt? Hur utvecklas skatteintäkter, statsbidrag och andra intäkter? Hur stort är egentligen sparbetinget om kommunen ska nå sina ekonomiska mål under de närmaste tre åren? Vilka utmaningar ställs verksamheterna inför de närmaste åren?

De ekonomiska förutsättningarna varierar mellan åren. Det är en anledning till att den ekonomiska analysen bör se några år framåt. Konjunkturen, statliga tillskott eller pålagor, skatteavräkningar, realisationsvinster/förluster m m har stor betydelse för den ekonomiska situationen enskilda år. Plötsliga besparingar ena året och expansion nästa kan undvikas om verksamheten får anpassas till en mer långsiktig intäktsnivå.

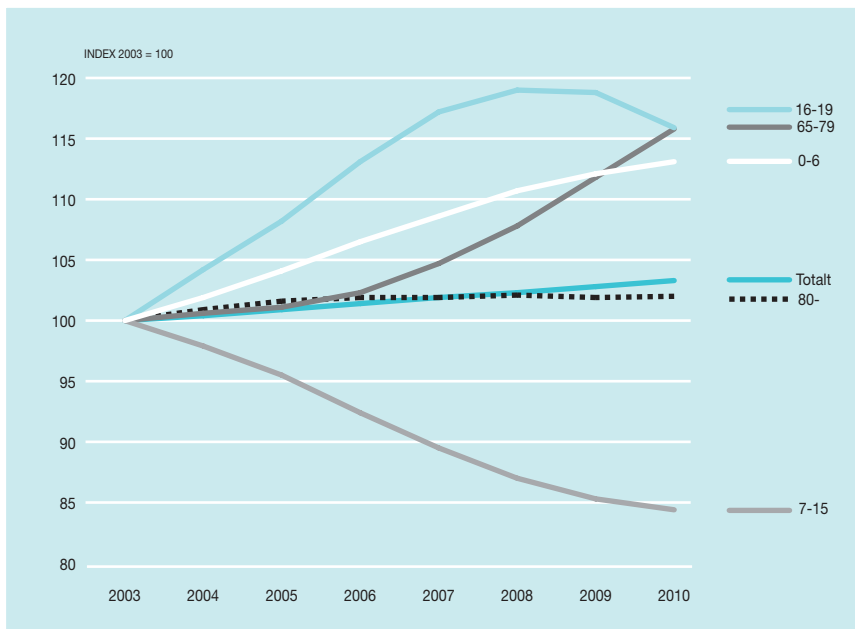
Ofta får alla verksamheter kännas vid liknande besparingskrav när kommunen måste spara – den sk osthyvelstrategin. Då är föregående års budget oftast viktigare än de förändringar som verksamheten står inför. Ju större sparbeting i kommunen, desto viktigare är det med tydliga signaler om prioriteringar. Processen underlättas om en färdriktning med faktiska prioriteringar kan pekas ut. Den bör bygga på en analys av vilka förändringar olika verksamheter ställs inför och de möjligheter till effektiviseringar som visat sig i den tidigare beskrivna verksamhetsanalysen.

Den framåtblickande analysen måste därför ha ett tydligt verksamhetsperspektiv. Hur utvecklas behoven av kommunens olika tjänster? I vilka

verksamheter måste servicen byggas ut och hur mycket? Vilka verksamheter kommer istället att krympa?

Grunden för analysen är den förväntade befolkningsutvecklingen, men man måste också ta hänsyn till statliga reformer som påverkar verksamheterna. Födelselätalens stora variationer över tiden gör att de flesta kommuner får stora svängningar i målgruppernas storlek de närmaste åren. Det gäller särskilt inom skolan där antalet grundskoleelever minskar kraftigt, samtidigt som eleverna i gymnasieskolan blir fler. I figur 3 visas ett exempel på utveckling för några åldersgrupper. Figuren talar sitt tydliga språk att kommunen står inför en stor utmaning.

Figur 3 OLIKA ÅLDERSGRUPPERS UTVECKLING FRÅN 2003 TILL 2010
(INDEX 2003 = 100)



Befolkningsförändringarna får ofta förvånansvärt liten uppmärksamhet i budgetprocessen. Flera kommuner har inte ens en åldersfördelad prognos över kommunens framtida befolkning! Även om man kan invända att prognoser alltid är osäkra så gäller det – förutom för de allra yngsta – i mindre utsträckning de åldersgrupper som är mest centrala för den kommunala

verksamheten. Barnfamiljer flyttar i liten utsträckning och oftast inom närområdet. De allra äldsta flyttar mycket sällan. På några års sikt kan därför en befolkningsprognos ge relativt säker information om viktiga verksamhetsförändringar.

En framskrivning av olika verksamheters kostnader utifrån kommunens prognos över befolkningsutvecklingen i relevanta åldersgrupper kan utgöra basen för många viktiga frågeställningar. Hur kan verksamheten anpassas till en växande eller krympande efterfrågan? Kan resurserna till grundskolan minskas i samma takt som elevantalet minskar? Räcker nuvarande lokaler till när antalet gymnasieelever ökar? Hur stor är kostnaden på marginalen för t.ex. fler gymnasieelever? Dessa frågor bör ställas i god tid innan förändringarna inträffar. Inte minst krävs ett långsiktigt perspektiv för att uppnå ett effektivt nyttjande av kommunens lokaler.

3. Välj strategi för anpassning

Steg 2. Välj strategi:

- ◆ Akutmetoden – den ryckiga processen
- ◆ Pressarstrategi – inte långsiktigt hållbar
- ◆ Utvecklad planeringsprocess – bäst på sikt

Det finns olika sätt att möta en situation som kännetecknas av ekonomisk kris. Det är inte alldeles ovanligt att sticka huvudet i sanden och hoppas att allt löser sig ändå. Denna metod kombineras vanligen med en väl utvecklad förmåga att placera orsaken till problemet utanför kommunen och därmed också problemets lösning.

Tyvärr löser sig problem sällan av sig själva. Även om bakgrunden till de ekonomiska problemen ofta står att finna i förändringar som den enskilda kommunen inte råder över måste kommunen ta det fulla ansvaret för att leva upp till kommunallagens krav på balans i ekonomin.

Kommuner kan agera olika för att klara ekonomin och här har vi valt att beskriva tre sätt att hantera en besvärlig ekonomisk situation. Vi menar att en utvecklad planeringsprocess är den bästa strategin på lång sikt.

3.1 Akutmetoden – den ryckiga processen

Ofta används akutmetoden när delårsbokslutet eller budgetuppföljningen visar underskott, när bokslutet visar röda siffror eller när det saknas en långsiktig strategi och resursfördelningssystem. Akutmetoden är ofta ett sätt att visa handlingskraft och används ofta i akuta lägen, därav namnet.

Akutmetoden omfattar ofta en eller flera av följande åtgärder:

- ◆ KS/KF bestämmer ett sparkrav på xx mkr under löpande budgetår
- ◆ KS/KF bestämmer ett sparkrav om x procent av respektive nämnds omsättning
- ◆ KS tar fram en lista med besparingsförslag, fullmäktige antar besparingsplanen

-
- ◆ KS beslutar om kortsiktiga insatser som t ex inköpsstopp, anställningsstopp m m
 - ◆ Nämnderna ska verkställa besluten per omgående.

De flesta kommuner har vid något tillfälle tillämpat akutmetoden. Metoden kan också vara nödvändig. Framför allt i situationer där organisationen "blöder" eller vid oplanerade händelser och när åtgärder måste sättas in omedelbart. Men undvik den om möjligt eftersom metoden:

- ◆ Ger låg motivation i organisationen
- ◆ Fråntar nämnder och förvaltningar ansvar, vilket är skadligt både på kort och lång sikt
- ◆ Leder till kortsiktighet som i sin tur innebär att åtgärder som ger ekonomiska effekter på lite längre sikt inte tas med
- ◆ Tenderar att fokusera intresset mot det som ska sparas in
- ◆ Skapar snabba och orealistiska förslag
- ◆ Ger sparförslag som inte är förankrade i verksamheten.

För nämnderna innebär metoden också att man måste kunna hantera varierande planeringsförutsättningar under löpande år. Det visar sig ofta vara svårt eftersom verksamhetsanpassningar normalt inte kan ske med kort varsel.

3.2 Pressarstrategin – inte långsiktigt hållbar

Pressarmetoden innebär att besparingar genomförs utan att den som fattar beslutet behöver peka ut vad som ska göras. Det är en bekväm metod för kommunledningen. Genom att dra åt tumskruvarna på nämnderna är förhoppningen att nämnderna drar ner resursbehoven inom sina respektive ansvarsområden så att balans uppstår. Tekniken för denna metod kan variera från en generell procentuell neddragning av budgeten i förhållande till föregående år till att inte räkna upp kostnaderna med pris- och löneökningar som om de inte existerar.

Metoden kan fungera framför allt om neddragningen inte är för stor och/eller det finns "luft i systemet". Så är läget när nämnderna inte tidigare tillräckligt har gått igenom verksamheten och sökt kostnadsminskningar eller effektiviseringar. Metoden kan också fungera om det finns möjligheter att övervältra kostnader på andra nämnder, huvudmän eller utförare.

Men metoden är inte oproblematiske. Tanken kan vara god – kommunstyrelsen låter nämnderna själva avgöra vilka besparingar som kan göras utifrån verksamhetens behov och går inte in och detaljstyr. Effekten blir dock ofta en annan. Nämnderna skickar vanligen dessa procentminskningar vidare i organisationen utan att ange vad som ska omprövas, reduceras osv. Besparingskravet hamnar så småningom hos t ex en enhetschef som i regel inte har så många alternativ, speciellt inte sådana som ger en omedelbar effekt. En vanlig erfarenhet är därför att den minskning man gör i ramarna senare återkommer som överskridanden i budgeten. Reduceringarna har inte tagits på allvar.

Pressarmetoden kräver därför en mycket noggrann uppföljning och regelbunden avvikelserapportering från verksamhet och nämnder till kommunledning. Vidare måste kommunledningen ställa krav på aktiva åtgärder vid befarade överskridanden. Detta är tyvärr inte alltid fallet. Metoden har därför sina nackdelar:

- ◆ Nämnderna skapar "vi" (den egna nämnden) och "dom" (övriga nämnder/kommunstyrelsen/kommunledningen)
- ◆ Allt intresse fokuseras på marginalerna
- ◆ Det sker ingen prioritering mellan nämnder eller mellan verksamheter inom nämnder
- ◆ Det uppmuntrar inte till strukturrationaliseringar
- ◆ Kopplingen mellan resurser och mål blir svag eller finns kanske inte alls.

Pressarmetoden är därför ingen långsiktigt hållbar strategi. Även om det alltid finns möjligheter att rationalisera en verksamhet så minskar de effekter som man kan uppnå med denna metod. För att hantera större anpassningsbehov – när man under en följd av år tillämpat en pressarstrategi – kan en utvecklad planeringsprocess vara ett alternativ.

3.3 Utvecklad planeringsprocess – bäst på sikt

En del kommuner utvecklar en planeringsprocess som föregår rambeslutet, för att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. Syftet med denna sk förplanering är att tidigt identifiera områden där omprövning måste

ske och försöka nå enighet i organisationen kring de åtgärder som är nödvändiga. Härigenom blir även detta, vid sidan av de ekonomiska ramarna, förutsättningar för det budgetarbete som därefter ska ske i nämnderna.

En förplanering betyder att man får chansen att prata sig samman om centrala överväganden innan det praktiska budgetarbetet påbörjas. På så vis kan man också uppnå större delaktighet av nämndpolitiker och cheftjänstemän tidigt i planeringsprocessen. Indirekt ökar också möjligheterna för att få acceptans för förändringar bland anställda och medborgare.

Konkret handlar det om att beslutsfattare i fullmäktige/kommunstyrelse, nämnder och förvaltningar skaffar sig en gemensam bild av hela kommunens och de olika verksamheternas läge under de närmast kommande åren. Naturliga punkter i en sådan omvärldsanalys är t ex befolkningsprognosen, kommunens ekonomiska läge, jämförelser med andra kommuner, löneutveckling inom arbetsmarknadsregionen, behov av åtgärder på kommunövergripande nivå (t ex olika former av satsningar) och övergripande strategier inom olika verksamhetsområden.

Förplanering skapar gemensamt ansvar för helheten

Förplaneringen handlar i praktiken om att lyssna på hur olika parter ser på de utmaningar kommunen står inför och att skapa ett gemensamt ansvar för helheten. Förutom att dialogerna i sig är viktiga handlar det också om att sända tydliga styrsignaler tidigt i beslutsprocessen. Exempel på det kan vara att:

- ◆ Kommunstyrelsen vill ha möjlighet att ge signaler om hur de ser på prioriteringar för olika verksamhetsområden
- ◆ Nämnderna vill ha möjlighet att skicka signaler om de långsiktiga behoven av resurser och verksamhetsprioriteringar.

Förplaneringen kan göras mer eller mindre beslutsinriktad. Beslut som kan vara naturliga att lyfta in i denna fas kan gälla ekonomiska åtaganden för att hantera större förändringar i resurstilldelningen. Genom den sortens beslut kan förplaneringen också bli en naturlig del i kommunens resursfördelning. Man skulle kunna säga att det är ett effektivare och mer demokratiskt sätt att fördela resurser än enbart genom en traditionell rambudgetering.

Strategier för nya prioriteringar

Kommuner som har infört någon form av förplanering har gjort på lite olika sätt. I större kommuner kan man se en mer utvecklad planering på såväl nämnd- som kommunnivå. I mindre kommuner är det vanligare att den enbart omfattar några planeringsdagar. Risken är naturligtvis att man bygger upp en komplicerad process med en alltför omfattande administration. Samtidigt finns risken att förplaneringen blir verkningslös om den inte ges någon struktur.

En väg som kan vara värd att pröva är att arbeta med någon form av planer där nämnderna på en strategisk nivå anger hur de vill bedriva verksamheten. Konkret kan detta ske genom att nämnderna får i uppdrag att till "planeringsdagarna" utarbeta en strategisk plan för sina respektive verksamhetsområden, och att delar av dessa planeringsdagar ägnas åt att diskutera planerna och eventuella förändringar som behöver göras. Formen för dessa planer kan säkert variera. Det viktiga är att de utkristalliserar grunddragen (strategin) i det sätt man avser att förändra verksamheten inom sitt område.

Figur 4 EXEMPEL PÅ TIDPLAN MED UTVECKLAD PLANERINGSPROCESS

15 dec	Start för budgetarbete (omvärldsanalys, ekonomiska mål, befolkningsprognos, lokalförsörjning, löneökningar etc)
31 jan	Anvisningar för strategisk plan
31 mars	Nämnderna lämnar förslag på strategisk plan
10 april	Budgetberedning – avstämning strategisk plan och behov av ekonomiska medel
10 maj	KS fattar beslut om rambudget
3 juni	Kommunfullmäktige fastställer rambudget
Jun-okt	Arbete med VP och ramar i nämnder, förvaltningar, enheter
9 okt	Konfirmation av nämndernas arbete med VP och budget
10 nov	KS beslutar om VP och skattesats mm i budget
25 nov	Kommunfullmäktige fastställer budget och VP

4. Samla organisationen runt uppgiften

Steg 3. Samla organisationen runt uppgiften:

- ◆ Skapa förutsättningar för handling
- ◆ Fastställ tydliga mål och spelregler
- ◆ Utveckla helhetstänkandet för ökad effektivitet
- ◆ Arbeta aktivt med att möta medborgarreaktioner.

Nu gäller det att gå från ord till handling! Vi har nu sett till att säkerställa en politisk samsyn om det aktuella läget, färdriktningen och strategin. Fullständig samsyn kan vara svårt att få i alla frågor. Men det är ändå viktigt att sträva efter en politisk enighet kring de viktigaste frågorna. När detta är klart behövs en tydlig vision som svarar på frågan varför det behövs en förändring och vad vi vill uppnå. Den ska även visa att vars och ens insats är viktig och dessutom väcka engagemang. Visionen ska ge kraft i förändringsarbetet.

Sedan måste hela organisationen mobiliseras. För att alla ska involveras är det viktigt att bjuda in till en bred dialog så att alla förstår orsaken och inser behovet av förändring och åtgärder. Här gäller det att ge utrymme för alla att smälta budskapet. Låt sedan så många som möjligt vara med och påverka hur olika lösningar kan komma till stånd. Utnyttja olikheter som skapar dynamik och försök skapa en vi-anda och vinnarkänsla i hela organisationen. Tänk även på att omhulda ambassadörer i förändringsarbetet.

Ta ordentlig tid till att tänka igenom situationen och sätt upp konkreta mål och delmål. Vad är det som ska göras? Bestäm även arbetsätt och fastställ tydliga förutsättningar för arbetet. Kontinuerlig dialog och uppföljning av hur arbetet fungerar bidrar till ett framgångsrikt resultat. Det gäller också i relation till medborgarna.

4.1 Skapa förutsättningar för handling

Förmågan att gå från ord till handling varierar mycket starkt. I många kommuner finns en osäkerhet om hur nödvändigt det är att vidta åtgärder, hur omfattande åtgärderna ska vara och vad som är "rätt" åtgärd.

Det finns också hinder för att genomföra nödvändiga åtgärder och de ser olika ut i olika kommuner. Det är viktigt att öppet lyfta fram och diskutera de hinder som är synliga. Då kan man avlägsna hindren och istället ge förutsättningar för handling i organisationen. Viktiga frågor att ställa sig är:

- ◆ Accepterar politiker och tjänstemän handlingsregeln att "ekonomin sätter gränserna"?
- ◆ Finns en gemensam bild hos både majoritet och opposition att något måste göras – dvs att det politiska samarbetet måste utvecklas så att en övergripande samsyn uppnås?
- ◆ Finns enighet bland politiker och tjänstemän om situationen och om vad som måste göras?
- ◆ Finns en uttalad vilja till förändring och omvärdering av nuvarande arbetssätt och verksamhet?
- ◆ Råder samsyn istället för hämmande tendenser i form av "nämndpartier" eller "bypolitik" bland förtroendevalda?
- ◆ Finns ett ömsesidigt förtroende mellan politisk ledning och ledande tjänstemän?
- ◆ Agerar tjänstemannaorganisationen utifrån ett helhetsperspektiv, dvs utan revirbeteenden?
- ◆ Känner sig alla delaktiga dvs fungerar informationsspridningen och möjligheten att reagera på informationen?

4.2 Fastställ tydliga mål och spelregler

Den grundläggande förutsättningen för att man ska kunna få kontroll över ekonomin är att alla centrala beslutsfattare accepterar att "ekonomin sätter gränser för verksamheten". Att tjäna pengar är självklart inget mål för en kommun. Alla måste emellertid inse och acceptera att man inte kan göra av med mer pengar än vad man förfogar över.

Detta kan tyckas självklart. Men i praktiken kan det vara svårt att acceptera konsekvensen av denna grundregel. I byggandet av en plattform för att få sin ekonomi i balans är det därför bra att lägga tid och kraft på att ta en bred politisk diskussion om varför denna regel är viktig och vad den innebär konkret.

Bland annat måste de ekonomiska målen fastställas och förankras. I flertalet kommuner finns ekonomiska mål. Men den betydelse som tillmäts målen varierar högst påtagligt. En nyttig övning kan vara att jämföra hur väl man har uppnått de mål man beslutat för de senaste tre åren.

Det är inte ovanligt att man har ett ambitiöst mål, men sedan inte har förmågan eller viljan att leva upp till det. Vårt råd är att det är bättre att formulera ett mål man är beredd att leva upp till, än att på papperet ha ett teoretiskt riktigt mål som inte följs. Spelregler som inte följs är förödande för moralen och för tydligheten i vad som ska gälla. Lägg ned kraft på att pedagogiskt förklara vad de valda målen innebär och varför de valts. Det är viktigt att målen är konkreta.

De ekonomiska målen behöver anpassas efter varje kommuns utgångsläge. Valet av mål och själva nivån på målen kan därför variera mellan olika kommuner.

Exempel på översättning av ekonomiska mål

<i>Mål:</i>	Verksamhetens nettokostnader får inte överstiga 98 procent av skatter och generella statsbidrag och utjämning.
<i>Alternativt:</i>	Årets resultat ska uppgå till minst 2 procent av skatter och generella statsbidrag och utjämning. Man bör också öka tydligheten genom att för varje år räkna fram hur stort överskottet bör vara i miljoner kronor.
<i>Konkret:</i>	År 2007 ska årets resultat minst uppgå till 15 miljoner kronor.

Ytterligare exempel på ekonomiska mål är

- ◆ Policy för finansiering av investeringar
- ◆ Tidplan för amortering av låneskuld
- ◆ Avkastning från företag
- ◆ Utveckling av soliditet för kommun och kommunkoncern

Det är inte bara de ekonomiska målen som kan behöva förtydligas. En vanlig situation är att man överhuvudtaget inte klargjort vilka spelregler som ska gälla i budgetprocessen. Följden kan bli att var och en i organisationen definierar sina egna spelregler.

De frågor som det finns särskilt starka skäl att fundera över – och eventuellt formulera uttryckliga spelregler för – är enligt analysgruppens erfarenhet:

- ◆ Är ramarna i budgetprocessen ”förhandlingsbara” eller ska budgetramarna vara skarpa?
- ◆ Ska vi tillåta tilläggsanslag under löpande budgetår och hur ska de i så fall finansieras?
- ◆ Är det acceptabelt att överskrida den budget fullmäktige beslutat?
- ◆ Är det tydligt hur över-/underskott hanteras?
- ◆ Hur påverkar ökande/minskande målgrupper budgetramen?

Det är viktigt att ta en bred diskussion om varför man vill fastställa regler för dessa områden och hur reglerna ska utformas.

Ett konkret exempel på det är att många kommuner arbetar med rörliga budgetramar. Det innebär att kommunledningen kontinuerligt försöker anpassa resurstilldelningen efter tillgången på medel. Konkret betyder detta att budgetramar och budgetar enbart är prognoser. Man tillåter tilläggsanslag under löpande budgetår när resurstillskotten blir större än förväntat och indragningar och sparkrav när det motsatta sker. För nämnderna innebär det också att man ständigt arbetar med nya budgetar eller sparkrav, vilket gör trovärdigheten och respekten för de befintliga ekonomiska ramarna minimal.

Metoden att arbeta med rörliga budgetramar är tilltalande, inte minst i en politisk miljö, då den innebär att varje ny krona som kommunen får till sitt förfogande omedelbart kommer medborgarna till del. Men erfarenheter visar att det ofta blir problematiskt att göra anpassningar nedåt när resurserna blir mindre än planerat. Sådana anpassningar riskerar att bara bli skrivbordsprodukter och är sällan möjliga att genomföra på kort sikt. Metoden förutsätter också en stark central styrning. Ofta är det kommunstyrelsen som måste ta på sig denna roll. Risken är att det leder till oklarheter. Är det kommunstyrelsen eller nämnderna som har det slutliga budgetansvaret?

Det visar sig ofta att de kommuner som har arbetat med denna metod under en längre tidsperiod hamnar i ett spelläge, där t ex en nämnd väntar med att förändra verksamheten därför att de hoppas att KS senare under året ska kompensera nämnden med nya pengar.

För att tydliggöra ansvaret och för att ge nämnderna stabilare planeringsförutsättningar kan det finnas skäl att istället arbeta med fasta ramar. Det förutsätter att man kan acceptera en lägre aktualitet i planeringen. I realiteten måste det faktiska budgetarbetet genomföras och beslut fattas före sommaren året före verksamhetsåret, så att det finns tid för att planera för budgeterade verksamhetsförändringar. Planerings- och verksamhetsförutsättningarna blir i detta system stabila under ett år, verksamheten vet att det varken blir tillägg eller minskningar av de resurser de tilldelats.

För att få ett objektivt underlag för diskussionen om spelregler för budgetramar kan man analysera hur situationen är i nuläget. Detta kan man göra genom att för varje verksamhetsområde jämföra följande data:

- ◆ Av fullmäktige beslutad budget jämfört med budgetram, dvs är budgetprocessen = mer resurser?
- ◆ Slutlig budget jämfört med fullmäktiges beslutade budget, dvs tillåter vi oss tilläggsanslag?
- ◆ Faktiskt utfall jämfört med slutlig budget, dvs tillåter vi oss budgetöverskridanden som inte är sanktionerade av fullmäktige?

Allt fler kommuner tar beslut om ekonomistyrregler där spelreglerna förtydligas och där också det ekonomiska målet kan slås fast. I en del kommuner hålls reglerna levande genom att de diskuteras och beslutas varje år i samband med budgetprocessen.

I tider av stränga budgetrestriktioner visar erfarenheten att det är viktigt att ha ett tydligt regelverk runt "besparingsåtgärder". När ett beslut om åtgärder väl fattas får det inte råda någon som helst tvekan om vad det innebär, vad som ska göras och vem som är ansvarig för beslutets olika delar. Ansvar och befogenheter måste vara glasklara. Frågor som måste besvaras i den situationen är av typen:

- ◆ Vem fattar beslut om strukturförändringar?
- ◆ Får ambitionsnivån sänkas?

-
- ◆ Vem är ansvarig för genomförandets olika delar?
 - ◆ Är det tillåtet att säga upp personal?
 - ◆ Vem får säga upp personal?

En annan viktig spelregel kan vara att "Nej-sägare till förändrings- och besparingsförslag ska finansiera sitt nej med alternativa *realistiska* förslag". En överenskommelse om denna spelregel borde utarbetas och därefter formaliseras mellan alla partier. Om regeln tas på allvar ökar den politiska trovärdigheten, vilket bland annat underlättar för tjänstemannaorganisationen att genomföra besluten.

4.3 Utveckla helhetstänkandet

Välfärdsuppdraget i kommunerna är stort och komplext. Uppdraget är svårt och ofta är det också svårt att nå en samsyn om vad som ska gälla i hela organisationen. Därför är det viktigt att utveckla ett helhetstänkande som genomsyrar både förtroendevalda och anställda.

Att kunna se helheten före det egna intresse- och ansvarsområdet är emellertid inte så lätt. Enskilda nämnder/förvaltningar är vanligen mycket starka i förhållande till kommunstyrelsen och på många håll har det etablerats starka subkulturer som motverkar samordning och samsyn. "Stuprörstänkandet" är utbrett vilket ofta blir tydligt i budgetsammanhang eller när man tvingas vidta mer genomgripande omprioriteringar.

Därför är det viktigt att skapa en kultur och förutsättningar som främjar helhetstänkande. Att skapa en struktur är ett långsiktigt arbete. Några viktiga steg på vägen kan vara att:

- ◆ Engagera en bred kommunledning.
- ◆ Ge information om varandra.
- ◆ Skapa mötesplatser för strategisk dialog.
- ◆ Formulera en tydlig vision som visar hur alla bidrar till helheten.
- ◆ Se till att det finns en tydlig spelplan och tydliga spelregler. Det är viktigt att veta hur man ska agera när konflikter uppstår mellan det egna intresset och helheten.
- ◆ Etablera spelreglen "Kommunnyttan ska gå före särintressen".

4.4 Möt medborgarnas reaktioner

Om medborgare, anställda och förtroendevalda inte accepterar att ekonomin sätter gränserna blir det naturligtvis svårare att anpassa och förändra verksamheten. En dialog kan vara den bästa vägen att öka medvetenheten och acceptansen om den ekonomiska verkligheten. För de anställda och förtroendevalda handlar det främst om en dialog där man samtalar om kommunens situation och behovet av förändringar.

Det gäller också för medborgarna men där krävs sannolikt fler insatser. Där handlar det också om att inhämta medborgarnas behov och önskemål. För att underlätta en förändringsprocess är det minst lika viktigt att kommunen informerar om vilken "service" som medborgarna kan förvänta sig i det rådande läget.

Hitta former för att fånga in behov och önskemål

Hur gör en kommun för att fånga in medborgarnas behov och önskemål? Att möta medborgare för att ta del av deras synpunkter är ingen ny företeelse inom kommunal verksamhet. Det har alltid varit en huvuduppgift för förtroendevalda att lyssna och vara lyhörda för vad som är viktigt för kommuninvånarna. Det gäller självfallet även för de anställda.

Frågan är hur mötet med medborgarna kan ske på ett bra sätt. Grovt indelat kan det ske i *icke-organiserad* form med spontana möten och i *organiserad* form med exempelvis öppna nämndmöten och temamöten med till exempel förskoleföräldrar. Båda formerna tjänar goda syften att få till stånd en dialog. Bland de organiserade formerna har vi noterat relativt nya inslag för att inhämta uppfattningar från medborgare. Fokusgrupper är ett av dem. Där används en speciell frågeteknik för att i en grupp av människor gemensamt prioritera vad som är viktigast för vad de uppfattar som god kvalitet i en verksamhet. Storgruppsdialoger har samma syfte och där kan ett stort antal människor delta samtidigt. I båda dessa former kan förtroendevalda medverka. En annan form är medborgarpanelen, där ett slumpmässigt urval av medborgare inbjuds att träffa förtroendevalda för att diskutera en enskild fråga.

Ge rimliga förväntningar

Dialogen med medborgarna kan bidra till en fördjupad demokratisk process och diskussion om förutsättningarna för den kommunala verksamhe-

ten och vad som är rimliga förväntningar på den kommunala servicen. För att budskapet ska bli tydligt är det viktigt att de förtroendevalda deltar i dialogen.

Inför ett förändringsarbete kan det finnas anledning att på ett mer formellt sätt beskriva vad medborgarna kan förvänta sig. Hur kan det gå till? Flera kommuner gör det i form av servicegarantier, kvalitetsdeklarationer, åtaganden osv. Det behöver inte uttryckas i den formen men kan lämpligen formuleras som en sorts utfästelse så att det blir lätt att uppfatta för medborgare. Exempel är väntetider för plats i förskola och äldreboende, handläggningstider för bygglov, öppettider inom förskola samt personals tillgänglighet inom äldre- och handikappomsorgen. Om medborgare kan "garanteras" en viss servicenivå trots förändringar i personvolym, lokalanvändning etc så är det självfallet en trygghet för medborgarna. Dessutom är en utfästelse relativt konkret och ganska enkel för medborgarna att kontrollera.

Engagera lokala grupper i förändringsarbetet

Kontakter mellan förtroendevalda och medborgare kan också öppna möjligheter att skapa engagemang och delaktighet i lokalsamhället i allmänhet, och för kommunen och dess åtaganden i synnerhet. Dialogen kan dessutom vara ett sätt att på sikt stärka medborgare som medskapare av kommunalt utförd verksamhet. Det öppnar för möjligheter att på ett positivt sätt involvera och engagera lokala grupper (som t ex byalag) i förändringsarbetet.

5. Ta kontrollen över ekonomin och behåll den

Kommuner som befinner sig i ett ekonomiskt krisläge uppfattar sig ofta inte ha tid att tänka igenom eller att förankra åtgärdsförslag. Verksamheten "blöder" och man vill se snabba resultat. Det är vanligt att "dra i alla bromsar" och införa anställningsstopp, inköpsstopp, resestopp, investeringsstopp etc. Det är också populärt att visa handlingskraft genom att snabbt klubba igenom ett politiskt åtgärdsprogram.

Den sortens åtgärder kan vara nödvändiga, framför allt som symbolhandlingar. Kommunledningen skickar en signal till medarbetarna och kommunmedborgarna att något inte står rätt till och att förändringar måste ske. Erfarenheterna visar emellertid att snabba åtgärder ofta inte blir kloka åtgärder. Åtgärdsprogrammen ger sällan de effekter man hoppats på och problemen tenderar att poppa upp igen efter en kort period.

Den grundläggande erfarenheten som vi har velat förmedla i denna skrift är att en framgångsrik anpassning ställer krav på ett förändringsarbete. Ekonomisk obalans är resultatet av en oförmåga att anpassa ambitionerna efter tillgängliga resurser. Vanligen är obalansen utlöst av yttre omständigheter som att befolkningen minskar eller att statsbidragssystem inte fullt ut finansierar åtagandena. Men det som gör förändringarna till ett problem är att man har en organisation som saknar tillräcklig förmåga att anpassa sig efter rådande förutsättningar.

Enligt vår erfarenhet består problemet sällan i att kommunledningen inte vill hitta vägar att anpassa ambitionerna efter de nya förutsättningarna. Problemet ligger vanligen heller inte i att det saknas idéer om vad som kan göras, utan primärt i själva förändringen. Man har svårt att enas om vad som krävs och man har svårt att övervinna de motkrafter som alltid finns mot att göra något på ett annat sätt än vad man är van vid.

För att förändringar ska komma igång krävs enligt vår erfarenhet ett förarbete. En plattform utifrån vilken ett förändringsarbete kan drivas måste etableras. Denna måste omfatta åtminstone följande:

-
- ◆ en gemensam bild av nuläget och den närmaste framtiden
 - ◆ en tydlig strategi för hur anpassningen ska ske
 - ◆ en samling av organisationen runt uppgiften
 - ◆ ett stödjande styrsystem

I denna skrift har vi kort pekat på några analyser och ställningstaganden som kan behöva göras för att kommunerna ska kunna skapa den plattformen.

Den fjärde punkten – styrsystemet – har vi inte ägnat så mycket utrymme i denna skrift. Detta beror framför allt på att de allra flesta kommuner vi varit i kontakt med har haft de instrument som krävs.

Har ni ett styrsystem som tillfredsställer basbehoven?

Det finns många olika modeller som beskriver styrsystem. Den modell som tillämpas i analysgruppens arbete tar sin utgångspunkt i vad som krävs för att ett styrsystem ska förmå stödja en god kontroll över verksamhetens ekonomi. För att stödja krävs:

- **Tydliga idéer om vad man vill med verksamheten**
 - Se sin egen verksamhet i helheten
 - Tydligt definierade uppdrag
 - Att mål och resurser hänger ihop
- **Tydligt finansiellt mål som ger en långsiktigt hållbar ekonomisk ram för verksamheten**
- **Ett resursfördelningssystem som är begripligt och accepterat**
- **Löpande uppföljning som markerar ansvar**
- **Tydliga signaler från den politiska ledningen**
 - Politiskt beredda att sätta ramar som följer med ekonomiska mål
 - Tilldelade ramar utgör ekonomiskt tak för verksamhetsplaneringen
 - Önskemål utöver ram bromsas politiskt
 - Budgeten ska hållas - omprioriteringar ska ske inom ram

Även om det finns förbättringsområden ligger huvudproblemet vanligen inte i systemen. Problemet har snarast legat i hur man arbetar med dem. I diskussionen ovan har vi därför betonat "mjukdelarna" i styrsystemen. Det viktiga är således att ha tydliga och förankrade ekonomiska mål och tydliga spelregler runt budgeten och uppföljningsarbetet. De systemutvecklingar som kan behöva göras är främst att överväga fasta budgetramar, utveckla inriktningsplaneringen och utveckla system som tydliggör vilken service medborgarna har rätt att förvänta sig av kommunen (servicedeklarationer eller motsvarande).

Vem har ansvaret för skötseln av kommunens ekonomi?

För det stora flertalet är svaret på den frågan självklar. Vår erfarenhet är dock att det inom en kommun kan finnas oklara bilder av vilket ansvar kommunen har för sin ekonomi. Förklaringarna är många. En utbredd och mänsklig egenskap är att söka förklaringar till egna tillkortakommanden utanför sig själv eller sin egen organisation. Kommuner är naturligtvis utsatta för många yttre faktorer som man har begränsade möjligheter att påverka, t ex befolkningsminskningar/-ökningar, förändrad befolkningsammansättning, rättighetslagstiftningar, ändrade statsbidragssystem, otur m m. Den insikt som måste finnas – och accepteras – är att det kommunala uppdraget bl a innebär att just hantera dessa ofta obekväma förhållanden.

För den kommun som har en obalanserad ekonomi är det därför av största vikt att man gör detta tydligt för sig själv. Här vilar ett stort ansvar på de politiska partierna i kommunen, och då inte enbart de som sitter i styrande ställning. Vi har i flera fall kunnat konstatera att en bred politisk insikt och acceptans om detta, tillsammans med ett tydligt budskap till invånare och anställda, har varit den utlösande faktorn för ett framgångsrikt förändringsarbete som lett till en bättre skötsel av ekonomin.

Vår förhoppning är att de erfarenheter som vi har redovisat här i skriften ska ge kommuner, som så behöver, idéer och inspiration att ta nya steg mot en ekonomi i balans.

Ta greppet om ekonomin - plattform för handling

Förbundet har under de senaste åren gjort en rad satsningar för att hjälpa kommuner som har problem att få sin ekonomi i balans. En av satsningarna har varit att inrätta en analysgrupp som kan hjälpa medlemmarna med analyser av kommunens ekonomi och ekonomistyrning.

I den här skriften presenteras några av de erfarenheter som analysgruppens arbete har gett. Skriften är upplagd som en enkel manual där syftet är att beskriva ett antal analyser som tillsammans kan bilda en plattform för ett förändringsarbete när ekonomin är i obalans. Förhoppningen är att skriften kan användas som hjälp i en självanalys.

Från och med den 1 januari 2005 samverkar Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet under ett gemensamt namn – Sveriges Kommuner och Landsting

Förbundets trycksaker beställs på tel 020-31 32 30
eller på vår hemsida www.lf.svekom.se
ISBN 91-7289-276-5. Pris 80 kr/st.