

Björn Brorström, Bo Gertsson, Ylva Mühlenbock och Rolf Solli

Malmö stads resursfördelningsmodell inom stadsdelssektorn

– konstruktion, innehåll och effekter

KFi-rapport nr 54



Förord

Föreliggande rapport är en utvärdering av tillämpad modell för resursfördelning inom stadsdelssektorn i Malmö stad. Utvärderingen tar sin utgångspunkt i ett antal frågor formulerade i underlaget för anbudsgivning. Beskrivningar av resonemang i rapporten är försök att besvara de formulerade frågorna. Ytterst handlar utvärderingen om att bedöma resursfördelningsmodellens effekter och peka på eventuella behov av förbättringar för att modellen ska befrämja demokrati och effektivitet. Det är enligt vår uppfattning en ytterst angelägen uppgift att ständigt kritiskt pröva tillämpade modeller och med utgångspunkt från vunna erfarenheter göra nödvändiga modifieringar. Vår förhoppning är att utvärderingen får betydelse i det fortsatta utvecklingsarbetet i Malmö stad.

Vi fyra författare till rapporten ansvarar gemensamt för innehållet och redovisade bedömningar. Mellan oss har dock funnits en uppgiftsfördelning som innebär att Björn Brorström författat kapitel ett, Bo Gertsson har ställt samman kapitel två, Ylva Mühlenbock och Rolf Solli har ställt samman kapitel tre där även Bo Gertsson har medverkat som författare. De avslutande två kapitlen har författats gemensamt. Värdefulla synpunkter på rapporten har givits av Cecilia Bokenstrand som deltagit i ett antal möten där beskrivningar och bedömningar prövats och diskuterats. En redaktionell granskning av rapporten har gjorts av Laila Vackinger. Stort tack till båda.

Göteborg och Svedala i augusti 1999

Björn Brorström, Bo Gertsson, Ylva Mühlenbock och Rolf Solli



Innehåll

Kapitel 1 Inledning, syfte och metod	1
1.1 Kommunal resursfördelning – utvecklingslinjer	7
1.2 Behovsrelaterad resursfördelning	10
1.3 Rapportens syfte och disposition	10
1.4 Tillvägagångssätt	11
1.5 Effektstudiers problematik – några påpekanden	12
Kapitel 2 Analys av modellens uppbyggnad och dess kriterier	14
2.1 Stadsdelsverksamhet 1996–2000	14
2.2 Grundläggande principer	16
2.3 Budget år 2000	20
2.4 Fördelning grundresurs – tilläggsresurs	22
2.5 Genomgång av kriterier – grundresurs	28
2.6 Genomgång av kriterier – tilläggsresurser	36
2.7 Anslagsfinansierad verksamhet	58
2.8 Ekonomisk hjälp	61
2.9 Fördelning och användning av resurser	62
Kapitel 3 Uppfattningar om modellen	69
3.1 Prioriteringar	70
3.2 Hushållning	75
3.3 Acceptans	76
3.4 Fria valet	84
3.5 Mål och uppföljning	85
3.6 Demokrati	87
Kapitel 4 Modellens konstruktion, innehåll och effekter – slutsatser	88
4.1 Modellen är korrekt och legitim	89
4.2 Utebliven påverkan och annan påverkan	91
4.3 Problematiska effekter	92
4.4 Förslag till åtgärder	93

Kapitel 5 Frågor och svar	95
Referenser	99
Bilaga 1 Intervjumall	101
Bilaga 2 kriteriekopplingar m m	105

Kapitel 1 Inledning, syfte och metod

I denna rapport redovisas en genomförd utvärdering av Malmö stads resursfördelningsmodell till stadsdelarna. I rapportens första kapitel placeras den utvärderade modellen och utvärderingen in i ett sammanhang. Utvecklingslinjer inom området kommunal resursfördelning beskrivs kortfattat och vår syn på utvärdering och effektstudier redovisas. Vidare redovisas i avsnittet syftet med utvärderingen och rapporten samt hur vi gått tillväga.

1.1 Kommunal resursfördelning – utvecklingslinjer

I de första kommunalförordningarna från år 1862 stadgas att det åligger Kommunalnämnden att upprätta ett förslag över inkomster och utgifter. Det centrala kravet på ekonomiadministrationen i kommunerna var att försöka förutse den kommande perioden och redan från början markerades budgetens betydelse för styrningen av den kommunala ekonomin och verksamheten. Det förändrings- och utvecklingsarbete som bedrivits under årens lopp kring ekonomistyrning i kommuner och landsting har i stor utsträckning handlat om att utveckla och förbättra formerna för och innehållet i planering och budgetering.

Fenomenet ekonomistyrning har således varit starkt förbundet med framtidsorienterade styrformer. Inte minst decennierna efter de stora kommunsammanslagningarna, då stora och i förhållande till staten självständiga kommuner bildades, innebar satsningar på utvecklad planering och budgetering. Under slutet av 1960-talet och början av 70-talet var långtidsplaneringen lösningen på styr- och kontrollproblemen. Många kommuner och landsting förlängde tidsperspektivet i den långsiktiga planeringen och flerårsplanerna blev styrande för ettårsbudgeteringen (för mer ingående beskrivningar se till exempel Jönsson 1988 och Brorström och Rombach 1996).

En av de stora förändringarna under senare delen av 70-talet var att rambudgetering på många håll kom att ersätta den traditionella behovsbudgeteringen. Innebörden av detta var att budgetarbetet inleddes med att fastställa de finansiella ramarna och därefter fick verksamheten anpassa sig till givna villkor, istället för den tidigare ordningen där verksamhetens behov av resurser utgjorde utgångspunkten för budgetprocessen. Förklaringen till denna förändring relateras ofta till oljekrisen i mitten av 70-talet och de förändrade finansiella förutsättningarna som denna världskris innebar. I slutet av 70-talet och början av 80-talet kom sedan idén om nollbasbudgetering, som handlade om att all verksamhet förutsättningslöst skulle prövas innan några resurser tilldelades. Behov av detta fanns dels som en konsekvens av anade framtida finansieringsproblem, dels som en konsekvens av den förstelning vad gäller tilldelning av resurser till olika verksamheter som tillämpning av rambudgetering givit. Nollbasbudgetering var och är en mycket ambitiös planerings- och budgetform som inte blivit särskilt flitigt utnyttjad på grund av den höga ambitionsnivån och svårigheten att i praktiken genomföra det tänkta planerings- och budgetarbetet.

Under 80-talets första hälft kom satsningar på planeringsmodeller av skilda slag att ersättas av en fokusering på organisering och en idé om att öka graden av decentralisering. Formerna för budgetering utvecklades och anpassades successivt, men med viss fördröjning, till den styrfilosofi som decentraliseringen innebar. En vanligt förekommande utvecklingslinje har varit att först göra om anslaget i den tillämpade kostnadsbudgeten till ett kommunbidrag. En resultaträkning kunde då upprättas där kommunbidraget utgjorde en intäkt. Denna förändring som innebar en ökad frihet för verksamheten skapade en diskussion rörande hur intäkten skulle relateras till den kommunala verksamheten och tre olika modeller för att hantera denna problematik har tillämpats. Den första innebär att kommunbidraget är ett fast anslag och mätningen av verksamhetens kvantitet och kvalitet sker sidoordnat

den ekonomiska redovisningen. Den andra modellen innebär att intäkterna knyts till utförda prestationer och kommunbidraget förändras således som följd av volymförändringar. Den tredje modellen innebär att intäkterna kopplas till behov och här förändras då intäkterna över tiden som följd av förändrade demografiska och sociala förutsättningar (se Brorström med flera 1999).

De tre modellerna för rambudgetering finns nu parallellt i kommunvärlden, dels i meningen att olika kommuner använder olika modeller, dels i meningen att modellerna används samtidigt i en och samma kommun fast på olika organisatoriska nivåer. De tre modellerna förenas av att de alla hänger samman med idén om en långtgående decentralisering av det ekonomiska och verksamhetsmässiga ansvaret. Med denna gemensamma utgångspunkt har sedan modellerna stora olikheter och medför principiellt sett fokusering på olika delar av ekonomin. Det fasta kommunbidraget innebär en styrmodell med en stark fokusering på kostnaderna, resurser kan antas vara tilldelade utifrån omfattningen på verksamheten och för de decentraliserade enheterna handlar styrningen om att kontrollera kostnaderna. Det rörliga prestationsrelaterade bidraget innebär en stark fokusering på intäkterna för de decentraliserade enheterna. Ett ökat intresse av att skapa intäkter är en naturlig konsekvens av en övergång till prestationsrelaterad ersättning. Den behovsrelaterade modellen innebär inte någon fokusering på vare sig intäkter eller kostnader. Modellens mest påfallande effekt är att diskrepansen mellan förbrukade resurser inom en viss geografisk enhet och den tilldelade behovsrelaterade ramen blir tydlig. Efter ett införande av modellen ställs enheterna ofta inför nya ekonomiska förutsättningar beroende på att verksamheten har en annan dimensionering än vad som är konsekvensen av fastställda behov. De tre modellerna passar olika bra för olika typer av verksamheter och organisationer. Förenklar man kraftigt kan man säga att den fasta intäktsmodellen tillämpas inom primärkommuner och en sektoriserad nämndorganisation, den prestationsrelaterade modellen prövas på många håll inom sjukvården, dock med väsentliga begränsningar för möjligheten att skapa intäkter, och den behovsrelaterade modellen tillämpas inom kommuner med stads- eller kommundelsnämnder. Studier av en sådan modell ligger till grund för denna rapport.

1.2 Behovsrelaterad resursfördelning

Behovsrelaterade resursfördelningsmodeller har vuxit fram som en konsekvens av geografisk organisering av verksamheten i kommuner. Modellen används idag i samtliga tre storstadskommuner vars organisation inom den mjuka sektorn baseras på stadsdelsnämnder/stadsdelsfullmäktige. Syftet är att åstadkomma en fördelning mellan de olika geografiska enheterna som inte påverkas av den befintliga omfattningen på verksamheten. Ett centralt begrepp i sammanhanget är rättvisa. Modellens starka sida ur rättvisesynpunkt är att den fördelar resurser utifrån behov, modellens svaga sida ur rättvisesynpunkt är de svårigheter som föreligger att fastställa behoven. Konstruktionen av behovsrelaterade resursfördelningsmodeller måste starta någonstans, de behovsrelaterade kostnaderna måste matchas mot befintliga kostnader. Det framtagna beräkningsunderlaget som ligger till grund för resursfördelningen bygger på en känd verklighet. Detta innebär att en viss situation måste göras till sanning och denna sanning går ju alltid att ifrågasätta. Modellens kvalitet handlar därför om vilka uppfattningar som berörda har om modellen och vilka effekter som modellen innebär för ekonomi och verksamhet (ingående beskrivningar i behovsrelaterad resursfördelning finns i Bokenstrand 1993 och 1996). Utvärderingar av modellen är därför synnerligen angelägna för att kunna fatta beslut om och genomföra eventuella modifieringar i syfte att tillämpa en resursfördelningsmodell som befrämjar demokrati och effektivitet.

En av de kommuner som tillämpar behovsrelaterad resursfördelning är Malmö stad. Modellen har använts sedan 1997. I denna rapport redovisas resultatet av en genomförd utvärdering av Malmö stads behovsrelaterade resursfördelningsmodell.

1.3 Rapportens syfte och disposition

Syftet med föreliggande rapport är att beskriva och analysera den behovsrelaterade resursfördelningsmodellen i Malmö stad. Modellens konstruktion granskas, uppfattningar om modellen redovisas och effekter av modellen problematiseras. Genomgången syftar till att ligga till grund för ställningstagande i Malmö stad rörande den fortsatta tillämpningen av modellen. Rapporten är disponerad på följande sätt: Först görs en genomgång av

modellens konstruktion och synpunkter på dess uppbyggnad och innehåll redovisas i direkt anslutning till genomgången. Kapitel två innehåller således även bedömningar av modellen och modellens delar. I kapitel tre behandlas modellen utifrån sex centrala områden för bedömning av styrmodeller. De sex områdena som väl täcker in de frågor som utvärderingen ska besvara är hushållning, prioriteringar, acceptans, brukarnas val av utförare (fria valet), mål och uppföljning samt demokrati. I kapitel fyra redovisas våra sammanfattande bedömningar av modellens konstruktion, innehåll och effekter. Framförallt förs resonemang om effekter och hur dessa kan värderas. Till sist i kapitel fem besvaras kortfattat de frågor som ställts i underlaget för utvärderingen.

1.4 Tillvägagångssätt

En djuplodande genomgång och analys har skett av den tillämpade modellen. Denna genomgång ligger till grund för beskrivningen i kapitel två. Det kan i sammanhanget nämnas att Malmö stad själv låtit utarbeta en beskrivning av modellen. Beskrivningen eller broschyren färdigställdes och presenterades drygt två år efter det att modellen togs i bruk, alldeles före det att utvärderingsarbetet startade. I samband med genomförda intervjuer har många nämnt broschyren och uttryckt sin uppskattning över dess tillkomst och innehåll. Vid flera tillfällen i våra beskrivningar hänvisas till denna broschyr publicerad i mars 1999. Det bör också nämnas att ett viktigt material om stadsdelarna i Malmö växer fram i det pågående forskningsarbetet som genomförs av statsvetare vid Lunds universitet. En översiktlig beskrivning av stadsdelsorganisationen finns i Berg (1998). Vi har också i vissa fall gjort jämförelser och reflexioner i förhållande till andra kommuner med resursfördelningsmodeller av liknande slag.

Uppfattningar om modellen har samlats in genom intervjuer med politiker och tjänstemän i Malmö stad. (I bilaga 1 återfinns den intervjumall som använts för en av de intervjuade grupperna. Skillnaderna mellan intervjumallarna för de olika grupperna är marginella.) Totalt har 67 personer verkssamma i Malmö stad intervjuats. På lokal nivå har ordförande, vice ordförandena, stadsdelschef och ekonomichef i samtliga stadsdelsorganisationer intervjuats. Stadsdelschef och ekonomichef har i de flesta fall intervjuats tillsammans. Centralt i kommunen har 15 politiker från majoritet och oppo-

sition intervjuats. Här ingår företrädare från samtliga fullmäktigepartier. Tolv tjänstemän på stadskontoret har intervjuats. Intervjuerna följde en i förväg upprättad intervjumall och löpande under intervjuerna fördes anteckningar. I stort sett samtliga intervjuer har också bandats. Ett mycket omfattande intervjumaterial ligger till grund för beskrivning av uppfattningar av den tillämpade modellen och för våra bedömningar av modellen.

1.5 Effektstudiers problematik – några påpekanden

Den genomförda utvärderingen handlar om effekter av den tillämpade behovsrelaterade resursfördelningsmodellen. Effektstudier är förenade med vissa särskilda problematiska omständigheter som utvärderarna och läsare av utvärderarnas rapporter måste vara medvetna om (se Brorström med flera 1997). En problematik är att levererade utsagor om effekter egentligen kan handla om något annat än den företeelse som är föremål utvärdering. Kritik mot en viss styrmodell kan till exempel förklaras av att införandet av modellen förenades med omfattande ekonomiska neddragningar. En annan omständighet kan vara att det skett andra parallella förändringar. Resursfördelningsmodellen utsätts för kritik eller tillmäts stor betydelse men egentligen är det den nya organisationen eller ett förändrat regelverk som är förklaringen till uppkomna effekter. Det är viktigt att i planeringen av studien och konstruktionen av intervjufrågor beakta denna problematik och det är också självklart viktigt att i tolkningen vara medveten om fenomenet och därigenom undvika förhastade och felaktiga bedömningar.

En annan problematik är att intervjupersoner i en intervjusituation kan känna sig tvingade att ge uttryck för uppfattningar man egentligen inte har. Det kan handla om att intervjupersonen vill vara tillmötesgående och svara på ett sätt på vilket hon eller han tror att intervjuaren vill ha frågan besvarad. Det kan också vara så att intervjupersonen helt enkelt inte har någon uppfattning men tycker något för att inte framstå som ointresserad eller okunnig. Det är viktigt att tillse att intervjusituationen inte blir sådan att intervjupersonerna medvetet eller omedvetet från intervjuarens sida pressas till att uttrycka en uppfattning.

En tredje problematik hänger samman med sammanblandningen mellan

saker som har hänt, saker som borde ha hänt och saker som eventuellt kommer att hända. Effekten av en viss företeelse kan föregripas eller i alla fall ger intervjupersonen intryck av att företeelsen redan har inträffat. Även här gäller att som utvärderare vara observant på hur intervjupersonerna uttrycker sig och själv vara påläst kring den företeelse som studeras.

Med ovanstående metodreflektioner vill vi visa vår medvetenhet om risker vid intervjuer och förmedla vår stora respekt för att genomföra effektstudier. Det är en grannliga uppgift att försöka frilägga de delar som har med den studerade resursfördelningsmodellen att göra för att därigenom bidra med viktiga bedömningar vad gäller utveckling och framtida tillämpning av modellen i Malmö stad.

Kapitel 2 Analys av modellens uppbyggnad och dess kriterier

I detta kapitel behandlas först hur resursfördelningen mellan olika verksamheter ser ut i Malmö stad. Därefter följer en översiktlig beskrivning av den tillämpade resursfördelningsmodellen inom stadsdelssektorn i Malmö stad. Avsnittet innehåller en behandling av grundläggande förhållanden i modellen. I det därpå följande avsnittet sker en detaljerad genomgång av de i modellen ingående delarna och de olika kriterier som används. Jämförelser görs med andra kommuner och de olika kriterierna kommenteras, bland annat med utgångspunkt från gjorda intervjuer.

2.1 Stadsdelsverksamhet 1996–2000

Under stadsdelsreformens införandeår 1996 skedde en matematisk omräkning av den för 1995 gällande verksamhetsbudgeten. En fördelning av befintliga resurser gjordes med hänsyn till vilka stadsdelar som verksamheten bedrevs i. Under slutet av 1995 och 1996 genomfördes därefter ett utvecklingsarbete rörande formerna för och innehållet i resursfördelningen till stadsdelarna. Ett stort antal arbetsgrupper, med ekonomer och verksamhetsan-

svariga från bland annat stadsdelarna, tog fram förslag till grunder och kriterier. Förändringen förankrades därigenom redan från början. Förslagen från arbetsgrupperna samordnades genom att centrala direktiv utfärdats. Dessa direktiv byggde bland annat på idéer inhämtade från studier av andra kommuners behovsrelaterade resursfördelningsmodeller, främst Göteborg (en närmare beskrivning av Göteborgsmodellen finns i Bokenstrand med flera 1998). Arbetsgruppernas förslag sammanvägdes och förenklades av en central tjänstemannagrupp varefter förslaget var föremål för bred remissbehandling i kommunen. Den nya resursfördelningsmodellen trädde i kraft budgetåret 1997.

Under de fyra år som budgeteringen genomförts med resursfördelningsmodellen kan konstateras att stadsdelarnas relativa andel av kommunbidraget endast har förändrats i liten utsträckning i förhållande till verksamheten i de andra huvudprogrammen. Efter rensningar med hänsyn till verksamhetsöverföring vid bildandet av Region Skåne, är de olika verksamheternas andelar av kommunbidraget följande:

Tabell 1. Procentuell andel av totalt kommunbidrag 1997–2000.

	1997	1998	1999	2000
SDF, resursfördelning inkl invandrarnämndsuppgifter	57,42	57,56	58,26	58,07
SDF, anslagsfinansiering	6,17	6,68	6,84	6,79
SDF, ekonomisk hjälp	9,06	8,91	9,05	9,04

Det har alltså skett en liten relativ satsning på sådan verksamhet som drivs av stadsdelarna, även om förändringarna procentuellt varit små. Också för övriga verksamhetsområden handlar det om mindre förändringar under perioden. Mindre andelsökningar har skett till verksamheter.

- utbildningsnämnden (1997: 6,18 % till 2000: 6,41 %)
- kulturnämnden (1997: 2,37 % till 2000: 2,48 %)

Små andelsminskningar har skett för i stort sett alla de övriga verksamheterna.

- central förvaltning mm (1997: 7,57 % till 2000: 7,27 %),
- gatu- och trafiknämnd (1997: 3,76 % till 2000: 3,06 %),
- hamnverksamhet (1997: 0,44 % till 2000: 0,14 %),
- räddningsnämnd (1997: 1,23 % till 2000: 1,15 %),
- stadsbyggnadsnämnd (1997: 0,99 % till 2000: 0,70 %), och
- fritidsnämnd (1997: 2,27 % till 2000: 2,06 %).

Kommunbidragsandelen till miljönämnden har varit i stort sett oförändrad (1997: 0,36 % och 2000: 0,38 %).

Uttryckt i absoluta belopp (procentuell förändring inom parentes) har kommunbidraget till all kommunal verksamhet ökat från 1997 till år 2000 med 1 291 mkr (+20 procent). Ökningen av kommunbidraget till stadsdelarna är från 4 960 mkr 1997 till 6 000 mkr år 2000 (+21 procent). Inom kommunbidraget till stadsdelarna är resursfördelningsandelens ökning +20 procent, anslagsfinansieringen ökar +30 procent och ekonomisk hjälp med +19 procent. Bland övriga verksamheter har de största procentuella beloppökningarna skett för gymnasieskolan (+23 procent) och miljönämnden (+26 procent). Övriga verksamheter har haft lägre ökningstakt än genomsnittet.

Av ovanstående kan man konstatera att det under perioden varit fråga om en viss mindre prioritering av sådan verksamhet som bedrivs inom gymnasieskolan, miljönämnden och inom stadsdelarna.

2.2 Grundläggande principer

Allmänt

Från och med budgeten för 1997 tillämpas en ny modell för resursfördelning till Malmös tio stadsdelar. En grundläggande princip är att resurserna i modellen ska fördelas utifrån befolkningens storlek, ålder och dess levnadsförhållanden. Alla stadsdelarna har ett ekonomiskt ansvar för samtliga kostnader som kan hänföras till den egna befolkningen (befolkningsansvaret). Den i Malmö tillämpade modellen för resursfördelning till stadsdelarna består av följande delar:

- Grundresurs, som består av
 - o Bidrag för gemensam service

- o Åldersrelaterad grundresurs
- Tilläggsresurser, grundade på kriterier av socioekonomisk karaktär
- Kommunbidrag till anslagsfinansierad verksamhet (verksamhet som enbart bedrivs i viss stadsdel)
- Kommunbidrag till ekonomisk hjälp (socialhjälp)

De enligt modellen beräknade resurserna sammanräknas i ett första steg i två olika "påsar" till respektive stadsdelsförvaltning, nämligen

- Påse 1: Grundresurs + tilläggsresurs + kommunbidrag till anslagsfinansierad verksamhet
- Påse 2: Kommunbidrag till ekonomisk hjälp (socialhjälp)

Inom respektive påse råder rättighet och skyldighet för respektive stadsdelsfullmäktige att fördela resurserna för verksamhetens bedrivande på ett sådant sätt att största möjliga nytta i enlighet med politiska mål och överväganden åstadkommes. Mellan de två påsarna finns för respektive stadsdel inget ekonomiskt samband i den meningen att ett eventuellt ekonomiskt avvikande utfall i påse 2 påverkar påse 1.

Grundresurs – Bidrag för gemensam service

Varje stadsdel får särskilda resurser avsedda till stadsdelens gemensamma service och som skall täcka kostnader för politikerverksamhet och förvaltningsledning. Resurserna består av tre olika delar, ett grundbelopp per stadsdel (år 2000 7,5 mkr), ett befolkningsrelaterat belopp (år 2000 194 kr per person i åldern 20-64 år och 583 kr för övriga personer) och en särskild kompensation (3 procent av kommunbidraget) för administration av den kommungemensamma, anslagsfinansierade verksamheten. Sammanlagt 183 mkr fördelas till gemensam service i budget år 2000.

Grundresurs – Åldersbaserad grundresurs

Bidrag utgår med ett belopp per invånare, där beloppets storlek beror på invånarens ålder. I sammanlagt 15 olika åldersgrupper utgår följande ersättningar per invånare enligt budget för år 2000:

Tabell 2. Belopp (kr) per invånare i den åldersbaserade grundresursen år 2000.

0 år	1 174 kr	20-64 år	636 kr
1-2 år	34 683 kr	65-69 år	4 938 kr
3-5 år	28 763 kr	70-74 år	8 642 kr
6 år	31 096 kr	75-79 år	9 908 kr
7-9 år	42 705 kr	80-84 år	17 557 kr
10-12 år	38 141 kr	85-89 år	34 459 kr
13-15 år	42 806 kr	90-år	67 378 kr
16-19 år	2 885 kr		

Genom att knyta fördelningen till invånarnas ålder syftar modellen till att avspegla det faktum att behovet och efterfrågan av kommunal service varierar i olika skeden av livet. De belopp som fördelas i den åldersbaserade grundresursen avser olika verksamheter. Varje åldersgrupp avser två till fem olika verksamheter. Det sammanlagda beloppet som fördelas till stadsdelarna i den åldersbaserade grundresursen uppgår till 2 490 mkr år 2000.

Tilläggsresurser

Bidrag utgår till varje stadsdel utifrån ett antal kriterier som avser att beskriva befolkningens sammansättning och levnadsförhållandena i stadsdelen. Fördelningen mellan stadsdelarna bygger på variationer mellan stadsdelarna i dessa avseenden. I budgeten för år 2000 används följande tretton tilläggskriterier med angivna belopp.

Tabell 3. Belopp (kr) per tilläggskriterium år 2000.

1	Barn (0-17 år) med utomnordisk bakgrund	8 666 kr
2	Barn (0-17 år) med ej gift förälder utan arbete	3 772 kr
3	Barn (7-15 år) till föräldrar med enbart förgymnasial utbildning	18 474 kr
4	Barnfamiljer med inkomst under 200 tkr/år	12 165 kr
5	Barn (0-12 år) med förvärvsarbetande mor	13 238 kr
6	Socialbidragshushåll	8 708 kr
7	Barn i socialbidragshushåll	3 390 kr

8	Missbrukare, vårdade på alkohol- och narkotikakliniken	28 664 kr
9	Ensamboende 75 år och äldre	53 015 kr
10	Personer med förtidspension/sjukbidrag	7 323 kr
11	Sista levnadsår 65-74 år	59 175 kr
12	Personer i LSS-kretsen i ordinärt boende	35 359 kr
13	Nyanlända invandrare med introduktion	30 251 kr

Det sammanlagda beloppet som fördelas till stadsdelarna med tilläggsresurskriterier uppgår till 2 133 mkr år 2000.

Kommunbidrag till anslagsfinansierad verksamhet

Till samtliga stadsdelar utgår kommunbidrag till anslagsfinansierad verksamhet. Detta kommunbidrag eller anslag avser finansiering av sådan verksamhet som inte finns i varje stadsdel utan är lokaliserad till en eller ett litet antal stadsdelar och då har som uppgift att betjäna alla eller flera stadsdelar med denna aktuella service. Arbetsuppgifterna är av typen specialinstitutioner, stadsdelsbibliotek och LSS-verksamhet.

Omfattningen av anslagsfinansierad verksamhet varierar mycket mellan olika stadsdelar, både i antalet ingående verksamheter och i ekonomisk omslutning. Spännvidden är i budget år 2000 mellan tre och fjorton olika verksamheter och den ekonomiska omslutningen är från 7,4 mkr (Västra Innerstaden) till 119,6 mkr (Hyllie). Det sammanlagda beloppet som fördelas till stadsdelarna för anslagsfinansierad verksamhet uppgår till cirka 551 mkr år 2000.

Kommunbidrag till ekonomisk hjälp (socialbidrag)

Till varje stadsdel finns ett kommunbidrag för ekonomisk hjälp (socialbidragskostnader). Storleken på denna del av kommunbidraget grundar sig på tidigare års ekonomiska utfall på motsvarande konto. Kommunbidraget varierar i 1999 års budget mellan 7,6 mkr i Oxie och 193,3 mkr i Södra Innerstaden. Det sammanlagda beloppet för ekonomisk hjälp uppgår i budget för år 2000 till 734 mkr.

2.3 Budget år 2000

Själva stadsdelstanken bygger bland annat på stort lokalt inflytande. Det är därför väsentligt att göra en tydlig åtskillnad mellan å ena sidan hur anslagen till stadsdelarna centralt beräknas och å andra sidan hur stadsdelarna i sin tur väljer att fördela och använda resurserna. Men genom att i olika sammanhang koppla kriterier och variabler till enskilda verksamhetsområden finns det i Malmö en risk att det sker en sammanblandning av fördelnings- och användningsmodellerna. Mycket av den kritik som vi mött i våra intervjuer, riktad mot resursfördelningsmodellen, bygger just på en sådan sammanblandning. Det är viktigt att poängtera att det inte är de enskilda resurskriterierna som skall styra enskilda verksamheters omfattning utan istället kriteriernas samvarierande effekt som utgör grunden för beräkning av tidigare nämnda påsars storlek.

Den sammanlagda fördelningen till stadsdelarna i budgeten för år 2000 är följande:

Tabell 4. Kommunbidrag till stadsdelarna år 2000.

• Grundresurs, som består av	
o Grundbelopp inkl ersättning för administrativ service	92 mkr
o Åldersrelaterad grundresurs	2 490 mkr
• Tilläggsresurser, grundade på kriterier av socioekonomisk karaktär	2 133 mkr
• Kommunbidrag till anslagsfinansierad verksamhet (det vill säga verksamhet som enbart bedrivs i viss stadsdel)	551 mkr
• Kommunbidrag till ekonomisk hjälp (socialhjälp)	734 mkr
• Totalt	6 000 mkr

I samband med införandet av resursfördelningsmodellen 1997 gjordes en beräkning av hur stor andel av kommunbidraget till stadsdelarna som skulle knytas till respektive verksamhetsområde. De verksamhetsområden som gäller i budgeten för år 2000 är:

- Förskoleverksamhet
- Socialbidragsverksamhet
- Barn- och ungdomsvård

- Missbruksvård
- Nyanlända invandrare
- Äldrepensionärer
- Förtidspensionärer
- Omsorgsverksamhet för funktionshindrade
- Skolverksamhet
- Skolbarnsomsorg
- Idrott
- Fritidsverksamhet
- Bibliotek

Det centrala budgetarbetet inleds med att utrymmet för resurser som skall användas kommuntotalt fastställs inom respektive verksamhetsområde. Därvid utgår man från föregående års budget och kompletterar med förändringar i form av indexeringar, utökningar, minskningar samt avdrag och tillägg. När dessa totalsummor är klara sker en fördelning stadsdelsvis med utgångspunkt från respektive stadsdels andel av varje verksamhetstotal. Den procentuella fördelningen mellan grund- och tilläggsresurs förändras inte från år till år om inte särskilda beslut om detta fattas. Hittills har sådana förändringar endast gjorts i något enstaka fall.

Vart och ett av kriterierna inom grund- och tilläggsresurserna har en tydlig och beräkningsteknisk koppling till ett eller flera verksamhetsområden. Dessa kopplingar presenteras också som en utgångspunkt för resursfördelningen i den broschyr som stadskontoret tagit fram och presenterat i mars 1999. Kriterier, kopplingar och verksamhetsområden redovisas i bilaga 2. Den tydliga koppling mellan enskilda kriterier och verksamhetsområden, som här redovisas, kan tolkas som att vissa resurser ska vara avsedda för vissa verksamhetsområden.

I många av intervjuerna berörs kopplingen mellan olika kriterier och till dem tänkta verksamhetsområden. Det framförs bland annat att de kriterier som sägs generera kommunbidrag till grundskolan inte ger tillräckligt mycket resurser för att kunna bedriva en rimlig grundskoleverksamhet. Andra trycker på den pedagogiska svårigheten att på ett bra sätt förklara kriteriernas roll, att tillsammans, genom sin samvariation, skapa ett totalt beräkningsunderlag för att kunna fastställa ett kommunbidrag.

Det är intressant att notera att beräkningsunderlagen har en tydligare verksamhetsanknytning i Malmö än vad som är fallet i andra jämförbara kommuner med liknande resursfördelningsmodeller.

I exempelvis Göteborgs kommun finns inte den tydliga kopplingen mellan kriterier och målgrupper, utan den inskränker sig till en uppdelning i två grupper, barn och unga respektive vuxna och äldre inklusive funktions-hindrade. En mer specifik adressering till olika verk-samhetsområden gjordes i Göteborg senast 1996. Någon kontinuerlig planering och uppföljning av resursfördelning i förhållande till resursanvändning, liknande den som görs i Malmö förekommer inte i Göteborg. Stockholms stads resursför-delningsmodell innehåller ett stort antal kriterier/beräkningsgrunder som är riktade mot sammanlagt sex olika verksamhetsblock.

2.4 Fördelning grundresurs – tilläggsresurs

I de flesta kommuner med behovsrelaterad resursfördelningsmodell utgörs fördelningsnyckeln dels av en fördelning som är hänförlig till antalet individer i olika åldersklasser (grundresurser) dels av ett antal kriterier som beaktar särskilda, oftast sociala, förutsättningar (tilläggsresurser). Den resursmässiga fördelningen mellan grund- och tilläggsresurs i Malmö har sedan 1997 förändrats på följande sätt:

Tabell 5. Procentuell fördelning mellan grund- och tilläggsresurs 1997-2000.

	1997	1998	1999	2000
Grundresurs	58,13 %	55,90 %	55,20 %	54,75 %
Tilläggsresurs	41,87 %	44,10 %	44,80 %	45,25 %

I Malmö finns en trendförskjutning från grundresurser mot tilläggsresurser. Detta är ett medvetet resultat av att rikta resurser mot stadsdelar som enligt modellen har större socioekonomiska behov än andra stadsdelar.

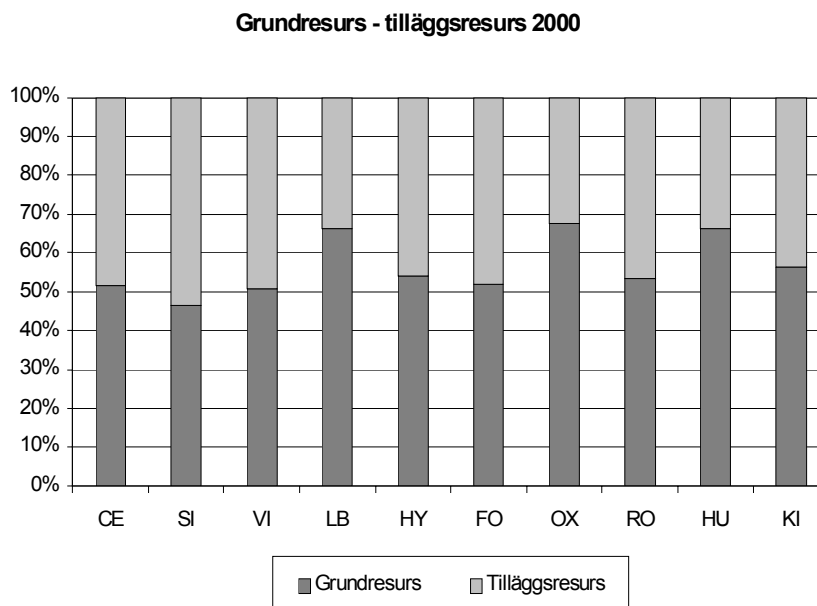
Förändringarna redovisade i tabell 5 beror förutom ändrad inriktning mot tilläggsresurser på tre större händelser som verkat i samma riktning, nämligen

- 1998: Invandrarnämnden slopas och dess resurser för delas i sin helhet som ett tilläggs-kriterium
- 1998: En särskild satsning gjordes på LSS. 30 mkr fördelades som tilläggs-kriterium
- 1999: Huvudmannaskapsförändringen för hem-sjukvården ökade tilläggsresurserna.

Enligt stadskontorets beräkningar skulle förhållandet grundresurs/tilläggsresurs ha varit 56/44 % om inte de tre ovanstående händelserna inträffat. Trendgenomslaget utgör alltså cirka hälften av den ovan redovisade förändringen.

När man studerar förhållandet grundresurs/tilläggsresurs per stadsdel ser man mycket stora skillnader mellan olika stadsdelar vilket redovisas i följande diagram:

Diagram 1. Stadsdelsvis fördelning (%) mellan grund- och tilläggsresurs år 2000.



Av Malmö 10 stadsdelar är det fyra som har större andel grundresurser än genomsnittet i kommunen (54,75 procent), det är Limhamn/Bunkeflo, Oxie, Husie och Kirseberg. De övriga sex stadsdelarna får mera resurser baserade på tilläggsresursen, de socioekonomiska kriterierna.

I andra kommuner med behovsrelaterade resursfördelningsmodeller görs också överväganden om hur fördelningen mellan grund- och tilläggsresurser skall se ut. I Göteborgs kommun är förhållandet ungefär 50/50 medan det i övriga kommuner, till exempel Norrköping och Uppsala är i storleksordningen grundresurs 75 procent och tilläggsresurs 25 procent.

Utvecklingen i Göteborg och Malmö liknar varandra men avviker från andra i detta avseende och man måste ha i minnet att olika kommuner lever i olika verkligheter med avseende på den sociala problematikens fördelning mellan olika stads-/kommundelar. Politikerna anser att i kommuner med jämförelsevis stor social segregation, och dit hör Malmö och Göteborg, kan det vara nödvändigt att ha en stor andel tilläggsresurser för att kunna korrigera för denna.

Förhållandet grundresurs – tilläggsresurs inom respektive verksamhetsområde

Förutom skillnader mellan de olika stadsdelarna finns det också olika finansieringsbilder för olika verksamhetsområden och för olika budgetår. För barnomsorgen gäller följande år 1997–2000:

Tabell 6. Procentuell fördelning mellan grund- och tilläggsresurs 1997–2000, barnomsorg.

	1997	1998	1999	2000
Grundresurs	64 %	64 %	64 %	64 %
Tilläggsresurs	36 %	36 %	36 %	36 %

Stadsdel med högst grundresurs	73 %	74 %	75 %	76 %
Stadsdel med lägst grundresurs	57 %	57 %	56 %	56 %

Det är inom barnomsorgen inte fråga om några egentliga förskjutningar mellan grund- och tilläggsresurs under perioden. Mellan olika stadsdelar föreligger det emellertid avsevärda skillnader. Orsaken till detta är stora socioekonomiska skillnader mellan olika stadsdelar. Den främsta orsaken är olikheter i förvärvsfrekvenser mellan stadsdelarna. Högst andel tilläggsresurser år 2000 har Oxie och Kirseberg (44 procent), medan Rosengård har lägst andel (24 procent).

I Göteborg var fördelningen 1998 52 procent grundresurs och 48 procent tilläggsresurs efter en flerårig förskjutning från grund- mot tilläggsresurs. I Uppsala är drygt 90 procent fördelat som grundresurs och knappt 10 procent avhängigt olika socioekonomiska faktorer.

För skolverksamheten ser det ut på följande sätt åren 1997–2000:

Tabell 7. Procentuell fördelning mellan grund- och tilläggsresurs 1997–2000, skolverksamhet.

	1997	1998	1999	2000
Grundresurs	80 %	78 %	76 %	75 %
Tilläggsresurs	20 %	22 %	24 %	25 %

Stadsdel med högst grundresurs	91 %	90 %	89 %	89 %
Stadsdel med lägst grundresurs	70 %	67 %	66 %	65 %

Grundskolan är det verksamhetsområde där det skett betydande förskjutningar mot tilläggsresurser. Den huvudsakliga orsaken till detta är ökade satsningar på gruppen barn med behov av särskilt stöd. En minskad andel grundresurs är lika med en ökad andel tilläggsresurs, det vill säga, de socioekonomiska kriterierna ges större relativt utrymme. Stadsdelarna med lägst andel tilläggsresurs är Limhamn/Bunkeflo, Husie och Oxie. Högst andel tilläggsresurs har Rosengård (35 procent) och Södra Innerstaden (34 procent).

Fördelningen mellan grund- och tilläggsresurs är i Uppsala 82 respektive 18 procent. Motsvarande uppgifter från andra kommuner saknas.

För skolbarnsomsorgen ser det ut på följande sätt åren 1997–2000:

Tabell 8. Procentuell fördelning mellan grund- och tilläggsresurs 1997--2000, skolbarnsomsorg.

	1997	1998	1999	2000
Grundresurs	47 %	47 %	47 %	47 %
Tilläggsresurs	53 %	53 %	53 %	53 %

Stadsdel med högst grundresurs	66 %	66 %	68 %	69 %
Stadsdel med lägst grundresurs	41 %	40 %	41 %	40 %

I skolbarnsomsorgen ligger fördelningsgrunderna fast. Likaså är spridningen mellan olika stadsdelar i stort sett oförändrad. Bland de olika stadsdelarna har Rosengård (69 procent) och Södra Innerstaden (56 procent) störst andel via grundresurser.

För individ- och familjeomsorgen ser det ut på följande sätt åren 1997–2000:

Tabell 9. Procentuell fördelning mellan grund- och tilläggsresurs 1997--2000, individ- och familjeomsorg.

	1997	1998	1999	2000
Grundresurs	25 %	19 %	19 %	19 %
Tilläggsresurs	75 %	81 %	81 %	81 %

Stadsdel med högst grundresurs	59 %	54 %	52 %	56 %
Stadsdel med lägst grundresurs	14 %	9 %	10 %	10 %

Från 1998 ändrade Malmö på resursfördelningen mot verksamhetsområdet flyktingar, så att när invandrar nämnden lades ner fördelades resurserna i sin helhet som tilläggsresurs. Skillnaderna mellan olika stadsdelar visar att Södra Innerstaden (88 procent) och Rosengård (90 procent) har de högsta andelarna av tilläggsresurser och Limhamn/Bunkeflo den lägsta med 44 procent.

I Göteborg fördelas cirka 95 procent av IFO-resurserna via tilläggsresurser. Motsvarande uppgifter från övriga kommuner saknas.

För äldreomsorgen (inklusive förtidspensionärer) ser det ut på följande sätt åren 1997–2000:

Tabell 10. Procentuell fördelning mellan grund- och tilläggsresurs 1997–2000, äldreomsorg.

	1997	1998	1999	2000
Grundresurs	43 %	43 %	42 %	42 %
Tilläggsresurs	57 %	57 %	58 %	58 %

Stadsdel med högst grundresurs	50 %	49 %	50 %	51 %
Stadsdel med lägst grundresurs	39 %	40 %	38 %	35 %

Verksamhetsområdet karaktäriseras på övergripande nivå av en relativt jämn utveckling över tiden. Störst andel tilläggsresurser har stadsdelarna Rosengård (65 procent) och Södra Innerstaden (64 procent). Låg andel tilläggsresurser har främst Husie (49 procent) samt Limhamn/Bunkeflo och Oxie (51 procent).

I andra kommuner ligger Göteborg på en motsvarande nivå (1998: ungefär 40/60) medan Uppsala fördelar 90 procent generellt och 10 procent som tilläggsresurs.

För fritidsverksamhet har det inte skett några förändringar under perioden utan det ser ut på följande sätt åren 1997–2000:

Tabell 11. Procentuell fördelning mellan grund- och tilläggsresurs 1997-2000, fritidsverksamhet.

	1997	1998	1999	2000
Grundresurs	50 %	50 %	50 %	50 %
Tilläggsresurs	50 %	50 %	50 %	50 %

Stadsdel med högst grundresurs	72 %	71 %	70 %	70 %
Stadsdel med lägst grundresurs	36 %	37 %	38 %	39 %

2.5 Genomgång av kriterier – grundresurs

Gemensam service

Varje stadsdel får särskilda resurser avsedda för stadsdelens gemensamma service. I kommunens broschyr "Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö" sägs så här om gemensam service:

"Den gemensamma servicen, som skall täcka kostnader för till exempel politikerverksamhet och förvaltningsledning, fördelas som grundresurs."
(sid 13)

Resurserna består av tre olika delar, ett grundbelopp per stadsdel, ett befolkningsrelaterat belopp och en särskild kompensation för administration av den kommungemensamma, anslagsfinansierade verksamheten. Grundbeloppet per stadsdel har under perioden utvecklats så här:

1997	5 130 tkr
1998	5 180 tkr
1999	5 380 tkr
2000	7 500 tkr

Ökningen som sker från år 2000 har tillkommit efter synpunkter från stadsdelarna, speciellt de mindre, som tyckt sig ha en ansträngd administrativ

situation. Höjningen utgör en justering med hänsyn till detta och har finansierats genom en omfördelning från en annan del i anslaget till gemensam service, nämligen det befolkningsrelaterade beloppet som sänkts från cirka 690 kronor till 583 kronor per person. Det befolkningsrelaterade beloppet hanteras av kommunen som en del av grundresursen och uppgår per person till följande:

Tabell 12. Åldersbaserad grundresurs till gemensam service 1997-2000.

År	20-64 år	övriga åldersklasser
1997	227 kr	680 kr
1998	229 kr	688 kr
1999	232 kr	696 kr
2000	194 kr	583 kr

Sänkningen år 2000 beror alltså på att dessa pengar använts till att öka grundbeloppet per stadsdel från drygt 5 mkr till 7,5 mkr.

Den tredje delen i gemensam service är en särskild kompensation för administration av den kommungemensamma, anslagsfinansierade verksamheten. Kompensationen uppgår till tre procent av den kommungemensamma, anslagsfinansierade verksamheten. Vid intervjuerna är det flera stadsdelsföreträdare som gett uttryck för att denna kompensation upplevs som realistisk och inte alls snålt tilltagen.

Sammanlagt fördelas i budget år 2000 till stadsdelarnas gemensamma service cirka 183 mkr på följande sätt:

Tabell 13. Bidrag till gemensam service år 2000.

Stadsdel	Grundbelopp tkr	Befolkningsbelopp, åldersrelaterat tkr	Kompensation kommun-gemensamma arbetsuppgifter, tkr	Totalt år 2000, tkr
Centrum	7 500	11 381	1 041	19 922
S Innerstaden	7 500	10 025	1 167	18 692
V Innerstaden	7 500	10 390	221	18 111
Limhamn/ Bunkeflo	7 500	11 066	2 550	21 116
Hyllie	7 500	12 275	3 588	23 363
Fosie	7 500	13 410	2 537	23 447
Oxie	7 500	3 864	715	12 079
Rosengård	7 500	8 237	2 709	18 446
Husie	7 500	6 296	1 089	14 885
Kirseberg	7 500	4 700	919	13 119
TOTALT	75 000	91 644	16 536	183 mkr

Det är alltså ett väsentligt belopp som fördelas till de olika stadsdelarnas gemensamma service, sammanlagt 3,5 procent av det totala bidraget till stadsdelarna.

I Göteborg gäller att grundpengen ska ge ett bidrag till täckningen av de kostnader som finns hos varje stadsdel för nämnden, ledningspersonal, vissa lokalkostnader med mera. I Göteborg är det ett mera symboliskt belopp som fördelas som administrativt grundbelopp, 1 mkr per stadsdel, förutom Styrso som får sju extra mkr av strukturella skäl. Grundpengen är självfallet inte i närheten av att täcka kostnaderna för administration etc. I Stockholms kommun, inom verksamhetsområdet "Demokrati och förvaltningsadministration" fördelas till varje stadsdel dels ett grundbelopp som skall täcka kostnader för nämnd och en liten basbemanning och dels ett procentuellt påslag (cirka 2 procent) på verksamheternas kostnader. Grundbeloppets storlek är beroende på stadsdelens antal invånare, under 15 000 invånare 8 mkr, 15 001–30 000 invånare ger 10 mkr och över 30 000 invånare ger 12 mkr. Det procentuella påslaget belastar respektive verksamhet.

Ersättningen till stadsdelarna i Malmö för gemensam service, uppfattas av de flesta intervjuade stadsdelsrepresentanterna som acceptabel, särskilt efter den senaste justeringen av grundbeloppets storlek. Även i jämförelse med andra kommuner framstår Malmös val av lösning som bra.

Åldersbaserad grundresurs

I budgeten för år 2000 fördelas sammanlagt 2 490 tkr i den åldersbaserade grundresursen. Den åldersbaserade grundresursen består av 15 olika åldersklasser och ser i budget år 2000 ut på följande sätt:

Tabell 14. Åldersbaserad grundresurs år 2000.

Ålders- grupp	Antal invånare	Kriterie- vikt kr	Totalt tkr
0 år	2 911	1 174	3 418
1-2 år	5 541	34 683	192 179
3-5 år	8 570	28 763	246 499
6 år	3 042	31 096	94 594
7-9 år	9 458	42 705	403 904
10-12 år	9 093	38 141	346 816
13-15 år	8 250	42 806	353 150
16-19 år	10 686	2 885	30 829
20-64 år	154 200	636	98 071
65-69 år	11 198	4 938	55 296
70-74 år	11 378	8 642	98 329
75-79 år	10 816	9 908	107 165
80-84 år	7 893	17 557	138 577
85-89 år	4 747	34 459	163 577
90-år	2 340	67 378	157 665
TOTALT	260 123		2 490 069

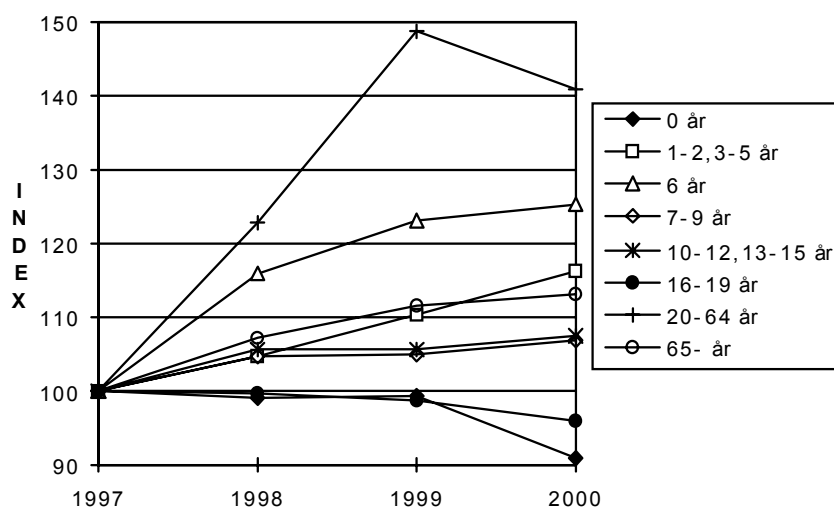
Utvecklingen för de olika kriterievikterna inom den åldersbaserade resursfördelningen inom grundresursen har förändrats på följande sätt för åren 1997-2000.

Tabell 15. Indexerad utveckling av ålderskriterier 1997-2000 (1997=100).

	1997	1998	1999	2000
0 år	100	99,07	99,23	90,87
1-2, 3-5 år	100	104,59	110,42	116,19
6 år	100	115,91	123,22	125,39
7-9 år	100	104,70	104,92	106,84
10-12, 13-15 år	100	105,61	105,58	107,42
16-19 år	100	99,77	98,84	95,94
20-64 år	100	122,84	148,78	141,02
65- år	100	107,13	111,41	113,04

Den ovan redovisade indexerade utvecklingen kan illustreras på följande sätt:

Diagram 2. Den åldersrelaterade grundresursens indexutveckling 1997-2000 (1997=100), översiktlig illustration.



I en av de genomsnittligt utvecklade åldersgrupperna, 65-år och äldre, har redovisningen illustrerats med gruppen 80-84 år. Som framgår av diagram 2 är det stora skillnader i indexutvecklingen mellan de olika åldersgrupperna. Samtliga åldersklasser har ökat under perioden utom 0-årsgruppen och gruppen 16-19 år. Dessa har sänkts till 91 respektive 96 procent av 1997 års belopp. Detta beror på att förändringar i grundbeloppet till gemensam service görs i budgeten för år 2000. Eftersom finansieringen av höjningen görs inom ramen för bidraget till gemensam service minskar den befolknings- och åldersrelaterade delen vilket alltså påverkar det totala bidraget till respektive åldersgrupp. Detta sker i samtliga åldersgrupper men får särskilt stort genomslag i 0-årsgruppen och gruppen 16-19 år eftersom bidraget till gemensam service i dessa grupper utgör en så stor andel av det totala bidraget (se belopp i tabell 17).

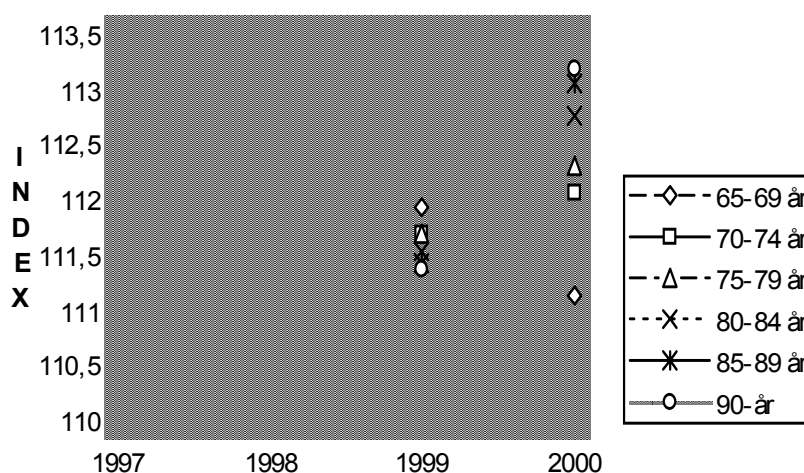
Kriterievikterna har indexmässigt ökat mest för åldersgruppen 20-64 år och näst mest för 6-åringar. Det senare hänger samman med organisatoriska förändringar till förskoleklass, det vill säga att sex-åringar räknas till skola och skolbarnsomsorg i stället för till barnomsorg. Ett särskilt studium av åldersgrupperna över 65 år visar på följande spridning och olikartad utveckling.

Tabell 16. Indexerad utveckling av ålderskriterier 65- år, 1997-2000 (1997=100).

	1997	1998	1999	2000
65-69 år	100	108,01	111,93	111,12
70-74 år	100	107,57	111,67	112,06
75-79 år	100	107,54	111,69	112,30
80-84 år	100	107,29	111,52	112,75
85-89 år	100	107,13	111,41	113,04
90-år	100	107,05	111,36	113,19

Den ovan redovisade indexerade utvecklingen för åldersgrupperna från 65-år kan också illustreras på följande sätt:

Diagram 3 Den åldersrelaterade grundresursens indexutveckling 1997–2000 (1997=100), översiktlig illustration av grupperna 65- år.



Från att i resursfördelningarna 1997, 1998 och 1999 haft en i stort sett likadan indexmässig utveckling sker år 2000 en tydlig omprioritering i detta avseende på sådant sätt att kriterievikten för "äldre" äldre ökar medan kriterievikten för "yngre" äldre (65–69 år) till och med sänks. Tydligt beslut om denna nya inriktning/prioritering har inte fattats i samband med budgetbeslutet för år 2000, utan det är konsekvenser av förändringar i bidraget till administrativ service. När höjningen av grundbeloppet till administrativ service från 5,3 mkr till 7,5 mkr görs finansieras detta med att sänka det befolknings- och åldersrelaterade bidraget till gemensam service. Eftersom denna del utgör så olika andel av de olika åldersklassernas belopp blir effekten per åldersklass den ovan relaterade.

Som befolkningsmässigt underlag för den åldersbaserade grundresursen har till och med 1999 använts prognosticerade befolkningstal för budgetåret, beräknat som ett genomsnitt mellan den 1 januari och den 31 december. Stadsdelarnas budgetförslag och beräkningar har byggt på i april framtagna prognos som sedan justerats i en ny prognos under hösten året före budgetåret och därefter legat till grund för kommunens budgetbeslut. Denna korrigering

har i många fall framtvingat omräkningar och ombudgeteringar hos stadsdelarna som upplevt detta som en osäkerhetsfaktor som försvårat god planering och framförhållning. Från och med budgetåret 2000 gäller den ursprungligt upprättade prognosen för hela det kommande budgetåret. Denna förändring är positiv och ger stadga i planeringsförutsättningarna. Nackdelarna med att prognosunderlaget är något äldre än tidigare uppvägs av detta.

Som tidigare nämnts är även den åldersbaserade grundresursen uppdelad och inriktad mot olika verksamhetsområden (se bilaga 2). För samtliga åldersklasser gäller att de är kopplade till en eller flera, som flest fyra, verksamhetsområden utöver "Gemensam service". Fördelningen av resurser till de olika verksamhetsområdena sker med utgångspunkt från den verksamhet som kommunledningen och kommunfullmäktige anser skall bedrivas inom respektive verksamhetsområde. Fördelningen mellan olika stadsdelar sker sedan baserad på befolkningsunderlag.

Fördelningen mellan olika verksamheter ser i budget för år 2000 ut på följande sätt, fördelat per åldersgrupp.

Tabell 17. Åldersbaserade grundresurser fördelad per verksamhetsområde enligt Malmö kommun år 2000.

	Totalt belopp, kr per invånare i ålders- gruppen	För- skola	Skol- verk- sam- het	Skol- barns- om- sorg	Fri- tids- verk- sam- het	Indi- vid- o. fa- milje- om- sorg	Äld- re- sorg	Gemen- sam ser- vice
0 år	1 174					592		583
1-2 år	34 683	33 508				592		583
3-5 år	28 763	27 588				592		583
6 år	31 096		21 353	8 569		592		583
7-9 år	42 705		35 568	5 562	401	592		583
10-12 år	38 141		35 377	1 142	447	592		583
13-15 år	42 806		39 942		955	1 326		583
16-19 år	2 885				929	1 373		583
20-64 år	636					233	209	194
65-69 år	4 938					47	4 309	583
70-74 år	8 642					47	8 013	583
75-79 år	9 908						9 325	583
80-84 år	17 557						16 975	583
85-89 år	34 459						33 876	583
90- år	67 378						66 795	583

För resursfördelningsmodellen i sin helhet finns en uttalad målsättning att den skall vara enkel, tydlig och lätt att förstå. Om man med "enkel, tydlig och lätt att förstå" menar att politiker och tjänstemän, utöver den allra mest centrala skaran, skall tillgodogöra sig och ha en kunskapsnivå om resursfördelningsmodellen utöver att den består av ålders- och tilläggs-kriterier, så har man inte lyckats skapa och presentera en modell med sådana kännetecken. Detta har i mycket hög grad verifierats av våra intervjuer med politiker och tjänstemän. Vi anser efter intervjuer och ovanstående genomgång och presentation, att modellen inte uppfyller denna målsättning med avseende på den åldersbaserade grundresursen.

Komplexiteten förstärks också genom användandet av ett relativt stort antal åldersgrupper som har sina olika kopplingar till olika verksamhetsområden. Detta upplevs enligt de intervjuade som styrande av resurser till olika verksamhetsområden och minskar stadsdelarnas upplevda möjlighet till omfördelningar och omprioriteringar. Ett minskat antal åldersklasser skulle minska både komplexiteten och den upplevda styrningen till olika verksamhetsområden.

2.6 Genomgång av kriterier – tilläggsresurser

Inledning

Som tidigare beskrivits inleds det centrala budgetarbetet med att fastställa utrymme för hur mycket resurser som skall användas kommuntotalt inom respektive verksamhetsområde. Därvid utgår man från föregående års budget och kompletterar med förändringar i form av indexeringar, utökningar, minskningar samt avdrag och tillägg. Inom respektive verksamhetsområde sker sedan en uppdelning i vad som skall fördelas som grundresurs respektive tilläggsresurs. När dessa totalsummor är klara, sker en fördelning stadsdelsvis med utgångspunkt från respektive stadsdels andel av varje verksamhetstotal. När den sålunda av kommunledningen fastställda ekonomiska ramen för respektive verksamhetsområde delats upp i grundresurs respektive tilläggsresurs i enlighet med tidigare års fördelning, divideras "tilläggsresursramen" med antalet individer i aktuellt kriterium, varvid ett kriterie-

belopp erhålls. Det är alltså inte fråga om att det förs en diskussion initialt om kriteriebeloppets storlek, utan det är resultatet av baklängesräkning. Detta innebär att vid väntade, oväntade och större förändringar i antalet individer kan kriteriebeloppen komma att variera märkbart från år till år. Detta är en av förklaringarna till att utvecklingen av beloppen i vissa kriterier är så ojämn.

Knappt hälften av de resurser som fördelas till stadsdelarna fördelas genom så kallade tilläggsresurser. Dessa benämns av kommunen sociala eller socioekonomiska kriterier, vars uppgift är att beskriva levnadsförhållandena i stadsdelarna. Vidare framhålls att tanken har varit att välja ut ett fåtal kriterier som är relevanta ur fördelningssynpunkt. Av detta kan man alltså uttolka att tilläggskriterierna skall mäta och återspegla behovet av resurser i stadsdelen, vara begränsade till antalet och vara utvalda efter noggrann genomgång.

Beträffande egenskapen att återspegla behovet av resurser i stadsdelen erhålls bland annat följande synpunkter hos de intervjuade personerna. En central politiker uttrycker sig så här:

“Det är ingen sanning att just de här kriterierna beskriver verkligheten. Men faktorerna samvarierar på bästa sätt med resursbehovet. Det har vi kollat med regressionsanalyser.”

Några centralt verksamma oppositionspolitiker säger så här:

“Kriterierna återspeglar behovet. Det bär mig emot, men det måste jag nog erkänna.”

“De använda kriterierna är ju bara ett urval. De är inte heltäckande men man kan väl se dem som indikatoriska. Det är tillsammans de blir viktiga och riktiga.”

En stadsdelschef gör följande kommentar:

“Många verksamheter tillkommer från centralt håll: Säkerhetsfrågor, miljöfrågor, folkhälsofrågor, bla, bla, bla, allt i namnet av befolkningsansvar. Det är svårt att täcka in i gemensam service.”

Det råder således varierande uppfattningar om huruvida modellen återspeglar behovet av resurserna i stadsdelen. En annan signal om kriteriernas relevans är när respondenterna anger behov av att lägga till, ta bort eller justera kriterier. Ju flera sådana förändringar som framförs desto mindre skulle modellen återspegla resursbehovet. Enligt vår uppfattning framförs det relativt få sådana förslag vilket skulle vara ett gott betyg från respondenterna på modellen. En synpunkt som dock framförs, kommer från en central majoritetspolitiker:

“Vissa grupper, till exempel invandrare, slår igenom i flera kriterier och får därigenom stor tyngd, detta borde ses över.”

Flera intervjupersoner är överens om att kriterierna som rör äldreomsorgen måste ses över. Så här säger en central majoritetspolitiker:

“Det är det sista levnadsåret som kostar pengar, det borde beaktas ännu mer!”

Och så här säger en stadsdelschef respektive economichef:

“Vi har en viss snedfördelning bland våra äldre. Vi har för stor andel riktigt gamla, men inga “friska” pensionärer som finansierar det hela.”

“Snurran är konstruerad så att man får mer pengar ju äldre man är. I vår stadsdel hinner dom inte bli så gamla. De är sjuka redan i 65-årsåldern och för sjuka i förhållande till de pengar vi får. Kriteriet “Sista levnadsåret ...” faller ut, men det räcker inte. När man sedan i andra stadsdelar lever betydligt längre samlar man på sig en “pott” som man kan arbeta med. Dessutom lever båda makarna längre och hjälper varandra, det vill säga kräver mindre omsorg. Men man får ändå lika mycket pengar för dem som vi som måste ta hand om dom. Detta bör man titta på!”

Vidare finns det flera som tycker att barn med behov av särskilt stöd bör synas genom ett eget kriterium. Så här säger en central politiker respektive en economichef i en stadsdel:

“Jag saknar ett kriterium för barn i behov av särskilt stöd.”

“Föräldrar till barn med särskilda behov bosätter sig gärna i vår stadsdel men det har vi inga extra resurser för och det kostar oss förfärligt mycket pengar.”

Likaså är det flera stycken bland annat en central tjänsteman, som lyfter fram användandet av begreppet ohälsotal som en möjlig faktor.

“Begreppet ohälsa har ofta diskuterats och jag tycker att man borde se över förutsättningarna att skapa ett kriterium utifrån detta.”

Frågan om antal kriterier kommer också upp när respondenterna avhandlar förändringar. De synpunkter som framförs stödjer tesen, att ju färre kriterier det är desto större kan förståelsen vara av modellens konstruktion och innehåll. En central oppositionspolitiker respektive stadsdelschef uttrycker sig så här:

“Jag vill ha så få kriterier som möjligt. Tror att det är möjligt att låta positiva kriterier ta ut negativa. Skulle vara en pedagogisk fördel - få folk att begripa även om det blev trubbigare.”

“Det är viktigt att ha få kriterier eftersom många kriterier riskerar att ta ut effekten av varandra. Dessutom blir det obegripligt.”

Antalet tilläggs-kriterier är för närvarande tretton i Malmö. Från starten var de endast elva stycken men har kompletterats med “Personer i LSS-krets i ordinärt boende” och “Nyanlända invandrare med introduktion” från 1998.

I Göteborg arbetar man för närvarande med 13 olika tilläggs-kriterier, sju som vänder sig till barn och unga och sex som vänder sig till vuxna och äldre. Stockholm och Uppsala har ett större antal tilläggs-kriterier i sina respektive resursfördelningsmodeller.

Vid vår detaljerade genomgång av tilläggs-kriterierna redovisas i anslutning till respektive kriterium från vilken källa och med vilken aktualitet som antals-uppgifter och grundläggande statistik hämtas. Bland de intervjuade personerna är det flera som framför kritik över att underlaget inte alltid återspeglar aktuella förhållanden, till exempel säger en stadsdelschef:

”Bra om underlagen är så aktuella som möjligt och inte släpar efter 2-3 år som det gör nu. Sex av de 13 kriterierna är grundade på siffror från 1996.”

För närvarande är rutinen vid inhämtande av statistiskt underlag från stads-kontorets planeringsavdelning sådan att modellmakarna definierar och anger vad som skall lämnas. Vid samtal med representanter med planeringsavdelningen framkommer synpunkter om att man gärna vill vara med och utforma det statistiska underlaget och att man tror sig genom kombinerade registerkörningar i vissa fall få fram material med högre aktualitet än i dag.

Barn (0-17 år) med utomnordisk bakgrund

Barn i åldersgruppen 0-17 år med utomnordisk bakgrund ställer större krav på barnomsorg, grundskola med skolbarnomsorg, gymnasieskola samt individ- och familjeomsorg än barn med svensk bakgrund. Språksvårigheter är överrepresenterade hos dessa elever och ställer särskilda krav på skolverksamheten (till exempel Sv2, modersmålsundervisning, språksvårigheter). Kriteriet fördelas i Malmö till de fyra olika verksamheterna barnomsorg, barn- och ungdomsvård, skolverksamhet samt fritidsverksamhet. Till verksamheterna barnomsorg och skola sägs i broschyren ”Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö” att kriteriet avser barn med behov av särskilt stöd. Förändringar under perioden illustreras i följande tabell:

Tabell 18. Tilläggs-kriteriet Barn (0-17 år) med utomnordisk bakgrund, utveckling 1997-2000.

År	Antal	Totalt belopp (tkr)	Andel (%) av kommunbidraget	Belopp (kr)	Index
1997	18 630	146 944	3,50	7 887	100,0
1998	19 369	170 635	3,65	8 810	111,7
1999	20 746	186 351	3,78	8 982	113,9
2000	23 772	206 017	3,98	8 666	109,9

Uppgifter om antalet individer i denna grupp hämtas från Malmö stads invånarregister MAGDA och grundas för budget år 2000 på uppgifter aktuella per den 1 januari 1999.

Det totala beloppet som fördelats med detta kriterium har under perioden ökat med drygt 41 procent (60 mkr). De tillförda medlen har kompenserat den stora antalsökningen (+28 procent) så att kriterievikten 1998–2000 har ökat med cirka tio procent jämfört med 1997. Detta har också medfört att kriteriets andel av hela SD-bidraget ökat. Under budgetperioden 1997–2000 förändras fördelningen mellan verksamhetsområdena på följande sätt:

Tabell 19. Tilläggsriteriet Barn (0–17 år) med utomnordisk bakgrund, procentuell fördelning mellan verksamhetsområden.

År	Procentuell fördelning			
	Barnomsorg	Barn- och ungdom	Skolverksamhet	Fritid
1997	26,4	17,7	49,6	6,4
1998	23,1	15,4	56,0	5,6
1999	18,7	14,4	61,7	5,2
2000	17,6	13,6	63,9	5,0

Under perioden har ansvaret för sexåringar flyttats från barnomsorg till skolverksamhet liksom skolbarnsomsorgen, vilket är en av förklaringarna till att skolandelen ökat förhållandevis kraftigt medan barnomsorgen minskat. Sett i absoluta tal har fördelningen till barnomsorg, barn- och ungdomsvård samt fritid legat i stort sett stilla medan ökningen skett i beräkningsgrunden för skolverksamheten, barn med behov av särskilt stöd.

Barn (0–17 år) med ej gift förälder utan arbete

Valet av kriteriet "Barn (0–17 år) med ej gift förälder utan arbete" grundar sig på erfarenheten att denna grupp har ett behov av samhälleliga stödinsatser, särskilt i barn- och ungdomsvård inom individ- och familjeomsorgen. Beloppet räknas till barn- och ungdomsvården i sin helhet. Följande förändringar har skett med kriteriet under perioden:

Tabell 20. Tilläggskriteriet Barn (0-17 år) med ej gift förälder utan arbete, utveckling 1997-2000.

År	Antal	Totalt belopp (tkr)	Andel (%) av kommunbidraget	Belopp (kr)	Index
1997	6 273	25 994	0,62	4 144	100,0
1998	7 020	26 326	0,56	3 750	90,5
1999	7 419	26 852	0,55	3 619	87,3
2000	7 419	27 983	0,54	3 772	91,0

Uppgifter om antalet individer i denna grupp hämtas från en specialbearbetning av SCBs AMPAK och grundas för budget år 2000 på uppgifter aktuella per den 1 november 1996.

Det totala beloppet som fördelas med detta kriterium har ökat marginellt under perioden. Med ett ökat antal individer (+18 procent) blir följderna att kriteriebeloppet per individ, under perioden minskat i absoluta tal och motsvarar år 2000 91 procent av beloppet 1997. Likaså har andelen av det totala kommunbidraget till stadsdelarna minskat från 0,62 till 0,54 procent. Kriteriedefinitionen är besvärlig så till vida att det faktiskt är en väsentlig skillnad på "ej gift förälder" och "ensamstående förälder". Någon uppslitande diskussion motsvarande den som förekom i Göteborg om definitions skillnaden för ett par år sedan, har inte förekommit i Malmö.

I Göteborg är kriteriebeloppet runt 47 000 kronor, vilket där gör den till den mest betydelsefulla av tilläggskriterierna, riktade mot barn och unga.

Barn (7-15 år), föräldrar med enbart förgymnasial utbildning

Kriteriet "Barn (7-15 år), föräldrar med enbart förgymnasial utbildning" ger uttryck för en särskild elevgruppsrelaterad tilldelning avseende barn med förmodad lägre grad av studiemotivation. Det kan även tänkas spegla vissa språksvårigheter. Åldersgruppen och kriteriet riktar sig mot grundskole-

verksamhet och skolbarnsomsorg. I Malmös informationsbroschyr framgår att de genererade resurserna avser barn med behov av särskilt stöd. Förändringar under perioden:

Tabell 21. Tilläggsriteriet Barn (7-15 år), föräldrar med enbart förgymnasial utbildning, utveckling 1997-2000.

År	Antal	Totalt belopp (tkr)	Andel (%) av kommunbidraget	Belopp (kr)	Index
1997	5 855	65 630	1,56	11 209	100,0
1998	6 139	84 968	1,82	13 841	123,5
1999	6 371	103 370	2,10	16 225	144,7
2000	6 371	117 699	2,27	18 474	164,8

Uppgifter om antalet individer i denna grupp hämtas från en specialbearbetning av SCBs AMPAK och grundas för budget år 2000 på uppgifter aktuella per den 1 november 1996.

Det totala beloppet har under perioden ökat med drygt 52 mkr (+79 procent) och kriteriets andel av kommunbidraget har ökat från 1,56 till 2,27 procent. Det har också lett till en mycket kraftig ökning av kriterievikten, under perioden +65 procent. Detta är ett uttryck för satsning på resurser till barn med särskilda behov. Antalet individer har inte ökat speciellt mycket. Den procentuella fördelningen mellan grundskola och skolbarnsomsorg har inte skiftat speciellt mycket mellan åren.

Tabell 22. Tilläggsriteriet Barn (7-15 år), föräldrar med enbart förgymnasial utbildning, procentuell fördelning mellan verksamhetsområden

	År 1997	År 1998	År 1999	År 2000
Grundskola	94,49	95,66	94,67	95,14
Skolbarnsomsorg	5,51	4,34	5,33	4,86

Kriteriet är vanligt förekommande hos kommuner med resursfördelningsmodell. I Malmö och Göteborg har kriteriet getts ungefär samma relativa tyngd i modellen.

Barnfamiljer med inkomst under 200 tkr/år

Kriteriet "Barnfamiljer med inkomst under 200 tkr/år", fördelas i Malmö till de fyra olika verksamheterna barnomsorg, skolverksamhet, skolbarnsomsorg samt fritidsverksamhet. Till verksamheterna barnomsorg, skola och skolbarnsomsorg sägs i broschyren "Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö" att kriteriet avser barn med behov av särskilt stöd. Förändringar under perioden:

Tabell 23. Tilläggsriteriet Barnfamiljer med inkomst under 200 tkr/år, utveckling 1997-2000.

År	Antal	Totalt belopp (tkr)	Andel (%) av kommunbidraget	Belopp (kr)	Index
1997	12 668	118 428	2,82	9 349	100,0
1998	13 445	138 544	2,96	10 305	110,2
1999	13 919	152 775	3,10	10 976	117,4
2000	13 919	169 332	3,27	12 165	130,1

Uppgifter om antalet individer i denna grupp hämtas från en standardtabell ur SCBs INKOPAK och grundas för budget år 2000 på uppgifter aktuella per den 31 december 1996.

Det totala beloppet har under perioden ökat med 51 mkr eller 43 procent. Detta är ett uttryck för satsning på resurser till barn med särskilda behov. När sedan antalet familjer ökat med knappt 10 procent innebär detta att kriteriebeloppet ökat kraftigt, +30 procent, samtidigt som kriteriet märkbart har ökat sin andel av det totala kommunbidraget.

När motsvarande kriterium används i Göteborg sägs att "Kriteriet används för att spegla en social profil och skall kompensera en låg

grad av föreningstillhörighet för denna grupp. Kommunbidraget är tänkt till kultur- och fritidssektorn". Kriteriet har ett lägre belopp än i Malmö.

Barn (0–12 år) med förvärvsarbetande mor

Kriteriet "Barn (0–12 år) med förvärvsarbetande mor" ger bland annat uttryck för att behovet i denna grupp av barnomsorg och skolbarnsomsorg är större än i grupper där modern inte förvärvsarbetar. Kriteriet fördelas i Malmö till de två verksamheterna barnomsorg och skolbarnsomsorg. Förändringar under perioden är följande:

Tabell 24. Tilläggskriteriet Barn (0–12 år) med förvärvsarbetande mor, utveckling 1997–2000.

År	Antal	Totalt belopp (tkr)	Andel (%) av kommunbidraget	Belopp (kr)	Index
1997	19 617	237 148	5,65	12 089	100,0
1998	19 372	241 086	5,15	12 445	102,9
1999	19 501	248 448	5,04	12 740	105,4
2000	19 501	258 148	4,99	13 238	109,5

Uppgifter om antalet individer i denna grupp hämtas från en specialbearbetning av SCBs AMPAK och grundas för budget år 2000 på uppgifter aktuella under 1996.

Kriteriebeloppet har haft en indexmässig jämn utveckling som en följd av att inga nämnvärda ytterligare resurser tillskjutits detta tilläggskriterium. Antalet individer i kriteriet har i stort legat stilla. Detta har lett till att kriteriets andel av det totala SD-bidraget har minskat. Det har dock skett en väsentlig förändring av fördelningen mellan barnomsorg och skolbarnsomsorg mellan 1998 och 1999 enligt följande:

Tabell 25. Tilläggsriteriet Barn (0–12 år) med förvärsarbetande mor, procentuell fördelning mellan verksamhetsområden.

	År 1997	År 1998	År 1999	År 2000
Barnomsorg	76,23	76,18	65,46	65,51
Skolbarnomsorg	23,77	23,82	34,54	34,49

Anledningen till detta är överföringen av sexåringar från barnomsorg till skolbarnomsorg. En av ekonomicheferna kommenterade det för den egna stadsdelen på följande sätt:

“När sexåringarna flyttades över till skolverksamheten och resursfördelades där, så missade vi X hundratusen kronor, för då föll ju tilläggsriteriet “Barn med förvärsarbetande mor” bort. Det kriteriet finns ju i barnomsorgen men inte i skolverksamheten.”

Socialbidragshushåll

Kriteriet socialbidragshushåll används för att skatta stadsdelarnas sociala tyngd. Kriteriet används i Malmö för att fördela resurser till de fyra olika verksamheterna socialbidragsverksamhet, missbruksvård, ålderspension och förtidspensionärer. Förändringar under perioden har skett enligt nedan:

Tabell 26. Tilläggsriteriet Socialbidragshushåll, utveckling 1997–2000.

År	Antal	Totalt belopp (tkr)	Andel (%) av kommunbidraget	Belopp (kr)	Index
1997	19 239	104 442	2,49	5 429	100,0
1998	22 290	106 888	2,28	4 795	88,3
1999	23 387	163 318	3,32	6 983	128,6
2000	22 771	198 285	3,83	8 708	160,4

Uppgifter om antalet individer i denna grupp hämtas från kommunens egen socialbidragsstatistik och grundas för budget år 2000 på uppgifter aktuella från 1998.

Kriteriet brister i genomskinlighet, det vill säga det är inte helt klara samband mellan kriteriet och det som kriteriet är avsett att spegla. Som en av de intervjuade uttrycker saken tycks kriteriet ha valts och fungerar som ett allmänt "eländeskriterium". Den fråga man kan ställa sig är varför socialbidragshushåll används när det handlar om ålders- och förtidspensionärer.

Vidare medför det en risk för underliga incitamentsstrukturer att använda antalet socialbidragshushåll som kriterium. Om man till exempel i en stadsdel bedriver ett framgångsrikt förebyggande arbete för att minska antalet socialbidragshushåll, innebär detta att man i kommande resursfördelningar kommer att ha ett mindre antal individer i målgruppen och därmed erhålla mindre resurser till socialbidragsverksamhet, missbruksvård, ålderspensionärer och förtidspensionärer. Kriteriet riskerar att motverka arbetet med att minska antalet socialbidragmottagare.

Under budgetperioden 1997–2000 förändras fördelningen mellan de fyra verksamhetsområdena på detta sätt:

Tabell 27. Tilläggs-kriteriet Socialbidragshushåll procentuell fördelning mellan verksamhetsområden.

År	Procentuell fördelning			
	Socialbidrag	Missbruksvård	Ålderspensionärer	Förtidspensionärer
1997	71,0	29,0	0	0
1998	70,3	29,7	0	0
1999	46,9	19,8	16,9	16,3
2000	39,8	16,9	28,3	15,0

Från 1999 utökades användningsområdet av socialhjälpkriteriet till att även omfatta ålders- och förtidspensionärer. Detta skedde samtidigt som resurserna till detta kriterium ökades. Detta är orsaken till de stora indexmässiga förändringarna.

Barn i socialbidragshushåll

Valet av detta kriterium, "Barn i socialbidragshushåll", grundar sig på erfarenheten att denna grupp har ett behov av samhälleliga stödinsatser, särskilt

i barn- och ungdomsvård inom individ- och familjeomsorgen. Beloppet räknas till barn- och ungdomsvården i sin helhet. Förändringar under perioden:

Tabell 28. Tilläggskriteriet Barn i socialbidragshushåll, utveckling 1997-2000.

År	Antal	Totalt belopp (tkr)	Andel (%) av kommun- bidraget	Belopp (kr)	Index
1997	12 589	51 989	1,24	4 130	100,0
1998	14 319	52 651	1,13	3 677	89,0
1999	16 054	53 703	1,09	3 345	81,0
2000	16 508	55 965	1,08	3 390	82,1

Uppgifter om antalet individer i denna grupp hämtas från kommunens egen socialbidragsstatistik och grundas för budget år 2000 på uppgifter aktuella från mars 1998.

Under perioden har beloppet som fördelas enligt detta kriterium inte räknats upp i samma utsträckning som andra kriterier. Detta medför att samtidigt som antalet individer i gruppen ökat kraftigt (+31 procent) och totalbeloppet bara ökat med drygt 7 procent kommer kriteriebeloppet att minska och kriteriets andel av kommunbidraget att minska under perioden.

Missbrukare vårdade på alkohol- och narkotikakliniken

Missbrukare som vårdas på alkohol- och narkotikakliniken utgör underlag för denna fördelning. Kriteriet vänder sig i sin helhet till missbruksvården.

Förändringar under perioden är följande:

Tabell 29. Tilläggskriteriet Missbrukare vårdade på alkohol- och narkotikakliniken, utveckling 1997-2000.

År	Antal	Totalt belopp (tkr)	Andel (%) av kommunbidraget	Belopp (kr)	Index
1997	1 435	30 231	0,72	21 067	100,0
1998	1 401	31 732	0,68	22 649	107,5
1999	1 358	32 834	0,67	23 834	113,1
2000	1 168	33 480	0,65	28 664	136,1

Uppgifter om antalet individer i denna grupp hämtas från intagningsstatistik från alkohol- och narkotikakliniken på Malmö Universitetssjukhus och grundas för budget år 2000 på uppgifter aktuella från 1998.

Det totala beloppet har under perioden ökats med 3,2 mkr (+11 procent) samtidigt som antalet individer minskat kraftigt (-19 procent). Detta innebär att kriteriebeloppet under perioden stigit kraftigt (+36 procent). Kriteriets andel av kommunbidraget har minskat under perioden.

Kriteriet kan till viss del uppfattas som produktionsbaserat och delvis påverkbart. Som en av de intervjuade i en stadsdel säger:

“Man får lov och se till att de kommer till alkohol- och narkotikakliniken på Malmö Universitetssjukhus och ingen annanstans.”

Det innebär att ju fler personer respektive stadsdel kan förmå att söka sig till nämnda klinik, desto bättre är läget i kommande resursfördelningar. Det finns också en misstanke om att man inte är lika benägen i alla stadsdelar att söka sig till kliniken utan i vissa fall väljer andra alternativa lösningar som inte ses i denna verksamhetsstatistik.

Ensamboende 75 år och äldre

Ensamboende 75 år och äldre, är en faktor som har starkt samband med vård- och servicebehov. Vid samboende finns i regel tillgång till omsorg från

make/maka, vilket ensamboende saknar. Den ensamboende blir därför tidigare beroende av samhällets omsorg. Enligt strukturkostnadsutredningen kan det dessutom påvisas klara hälsoskillnader mellan sam- och ensamboende. Kriteriet riktar sig i nästan sin helhet mot äldreomsorg för ålderspensionärer. Förändringarna under perioden är följande:

Tabell 30. Tilläggskriteriet Ensamboende 75 år och äldre, utveckling 1997-2000.

År	Antal	Totalt belopp (tkr)	Andel (%) av kommunbidraget	Belopp (kr)	Index
1997	14 946	688 571	16,40	46 071	100,0
1998	15 284	745 054	15,92	48 747	105,8
1999	15 520	98 566	16,21	51 454	111,7
2000	15 520	822 787	15,90	53 015	115,1

Uppgifter om antalet individer i denna grupp hämtas från SCBs INKOPAK och grundas för budget år 2000 på uppgifter aktuella den 31 december 1996.

Med detta kriterium fördelas den största enskilda posten inom resursfördelningsmodellens tilläggsresurs, cirka 800 mkr. Kriteriebeloppet har under perioden fått en relativt kraftig ökning (+ 15 procent), vilket beror på en viss ökning av antalet individer kombinerat med att det totala beloppet ökat med drygt 19 procent (+134 mkr). Kriteriet har emellertid minskat sin andel av det totala kommunbidraget något, från 1997 (16,4 procent) till år 2000 (15,9 procent).

Från flera av de intervjuade påpekas att just kriterierna kring äldre personer samt vuxen- och äldre service inte är tillfredsställande. Till exempel anser flera att det saknas kriterier för personer i åldern strax under respektive strax över 65 år, i de fall dessa behöver mera omfattande service. Viss översyn och kompensation har redan initierats men det är en utbredd uppfattning att det erfordras ytterligare åtgärder i denna riktning.

Personer med förtidspension/sjukbidrag

“Personer med förtidspension/sjukbidrag” används som kriterium eftersom gruppen ställer höga krav på social hemtjänst. Kriteriet riktar sig i fördelningsmodellen mot två verksamhetsområden, förtidspensionärer (äldreomsorg) och omsorgsverksamhet. Förändringarna ser under perioden ut enligt nedan:

Tabell 31. Tilläggsriteriet Personer med förtidspension/sjukbidrag, utveckling 1997-2000.

År	Antal	Totalt belopp (tkr)	Andel (%) av kommunbidraget	Belopp (kr)
1997	11 809	65 62	11,56	5 557
1998	11 439	95 586	2,04	8 356
1999	11 232	79 959	1,62	7 119
2000	11 232	82 249	1,59	7 323

Uppgifter om antalet individer i denna grupp hämtas från SCBs INKOPAK och grundas för budget år 2000 på uppgifter aktuella den 31 december 1996.

De totala belopp som fördelats avseende omsorgsverksamhet har under perioden varit i stort sett konstant, cirka 5 mkr. Kraftiga variationer har i stället gällt den del som avser äldreomsorgen, från cirka 60 mkr 1997 till drygt 90 mkr år 1998.

Tabell 32. Tilläggsriteriet Personer med förtidspension/sjukbidrag, procentuell fördelning mellan verksamhetsområden

	År 1997	År 1998	År 1999	År 2000
Förtidspensionärer	92,5 %	94,8 %	93,3 %	3,6 %
Omsorgsverksamhet	7,5 %	5,2 %	6,7 %	6,4 %

Sista levnadsår 65–74 år

Användandet av "Sista levnadsår 65–74 år" som kriterium grundar sig på erfarenheter att människors sista levnadsår ofta är förknippade med stora samhällskostnader, särskilt inom äldreomsorgen. Samtidigt med de stora kostnaderna för personerna i åldern 65–74 år erhålls en relativt liten ersättning inom resursfördelningsmodellen för dessa åldersgrupper. Kriteriet används för att ge kompensation till de stadsdelar där den genomsnittliga åldern för dödsfall är relativt låg. Kriteriet får karaktären av att vara ett "klasskriterium" där arbetarstadsdelar med låg genomsnittlig ålder för dödsfall kompenseras för omsorgskostnader. Kriteriet avser i sin helhet äldreomsorgsverksamheten. Förändringar som kan noteras under perioden:

Tabell 33. Tilläggs-kriteriet, Sista levnadsår 65-74 år, utveckling 1997-2000.

År	Antal	Totalt belopp (tkr)	Andel (%) av kommunbidraget	Belopp (kr)	Index
1997	567	22 299	0,53	39 328	100,0
1998	504	25 935	0,55	51 459	130,8
1999	484	27 796	0,56	57 431	146,0
2000	484	28 640	0,55	59 175	150,5

Uppgifter om antalet individer i denna grupp tas fram av stadskontorets planeringsavdelning och grundas för budget år 2000 på uppgifter avseende 1997.

Kriteriebeloppet har under perioden kommit att öka kraftigt (+50 procent) på grund av att antalet personer i gruppen legat konstant och till och med minskat något samtidigt som det skett en betydande procentuell höjning av totalbeloppet (+28 procent). Kriteriets andel av kommunbidraget är i stort sett oförändrat under perioden. Flera av de intervjuade anser att det är för lite resurser totalt i detta kriterium och att en förstärkning skulle rätta till vissa snedsitsar som upplevs kring äldreomsorgen idag.

Personer i LSS-kretsen i ordinärt boende

Kriteriet "Personer i LSS-kretsen i ordinärt boende" infördes 1998 i samband med att beslut togs om att verksamheten skulle inordnas i resursfördelningsmodellen. De verksamheter som avses inom omsorgsverksamheten är enligt kommunens broschyr "Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö", ledsagarservice, kontaktpersoner, avlösarservice, korttidsvistelse utanför det egna hemmet samt korttidstillsyn för ungdomar. Huvudsakligen finansieras dock omsorgsverksamhet genom särskilda anslag i den anslagsfinansierade verksamheten. Förändringar har under perioden skett enligt följande:

Tabell 34. Tilläggsriteriet Personer i LSS-kretsen i ordinärt boende, utveckling 1997-2000.

År	Antal	Totalt belopp (tkr)	Andel (%) av kommunbidraget	Belopp (kr)	Index
1997	0	0	0	0	0
1998	749	31 293	0,67	41 780	100,0
1999	869	32 278	0,66	37 144	88,9
2000	979	34 617	0,67	35 359	84,6

Uppgifter om antalet individer i denna grupp hämtas från kommunens egen statistik och grundas för budget år 2000 på uppgifter aktuella 15 mars 1999.

Kriteriebeloppet har stadigt sänkts under perioden (-15 procent) som en följd av en måttlig höjning av totalbeloppet i kombination med en kraftig antalshöjning (+ 30 procent). Detta har medfört att andelen av kommunbidraget varit i stort sett oförändrat. Som tidigare nämnts sker resurstilldelningen huvudsakligen via anslagsfinansierad verksamhet med sammanlagt drygt 300 mkr. En överföring av resurserna inom anslagsfinansierad verksamhet till tilläggsresurserna bör enligt vår mening prövas.

Nyanlända invandrare med introduktion

Nyanlända invandrare med introduktion infördes som kriterium 1998 i samband med att beslut togs om att verksamheten skulle omorganiseras och inordnas i resursfördelningsmodellen (invandrarnämnden lades ned). Kriteriet riktar sig i sin helhet mot den verksamhet inom individ- och familjeomsorgen som kallas introduktionsverksamhet, det vill säga mottagandet av flyktingar. Förändringar under perioden enligt följande:

Tabell 35. Tilläggsriteriet Nyanlända invandrare med introduktion, utveckling 1997-2000.

År	Antal	Totalt belopp (tkr)	Andel (%) av kommunbidraget	Belopp (kr)	Index
1997	0	0	0	0	0
1998	2 896	92 242	1,97	31 852	100,0
1999	2 589	96 844	1,97	37 406	117,4
2000	3 249	98 284	1,90	30 251	95,0

Uppgifter om antalet individer i denna grupp hämtas från kommunens egen statistik inom invandrarservice och grundas för budget år 2000 på uppgifter aktuella den 15 mars 1999.

Det totala beloppet har utvecklats med normal uppräkningsförändring. Förklaringen till att kriteriebeloppet har åkt upp och ned och i budget år 2000 är fem procent lägre än 1998 är förändringar i antalet individer. Även om totalbeloppet ökat ligger andelen av kommunbidraget i stort sett stilla.

Antalet kriterier – ett resonemang och en illustration

En av modellens egenskaper bör vara att fördelningsfaktorerna är så få som möjligt. Detta uttrycks bland annat i anbudsunderlaget till föreliggande utvärdering. Antalet tilläggfaktorer är tretton stycken. Från början var antalet faktorer elva stycken. För att testa effekterna av ett minskat antal kriterier har vi låtit genomföra ett antal testkörningar på vad som händer vid olika typer av modifieringar. Vi har bland annat laborerat med att låta vissa kriterier utgå och i stället fördelat dessa resurser i enlighet med något annat av modellens kriterium. Exempel på sådana tester och resultat är följande.

1. Kriteriet "Barn (0–17 år) med ej gift förälder utan arbete" slopas och ersätts med "Barnfamiljer med inkomst < 200 tkr".

Tabell 36. *Ekonomiska effekter i budget år 2000 när kriteriet "Barn (0–17 år) med ej gift förälder utan arbete" slopas och ersätts med "Barnfamiljer med inkomst < 200 tkr".*

Cent- rum	S staden	Inner- staden	V Inner- staden	Lim/ Bunk	Hyllie	Fosie	Oxie	Rosen- gård	Husie	Kirse- berg
-153	-927	+732	+733	-213	-199	-254	-143	+199	+225	

2. Kriteriet "Missbrukare vårdade på alkohol- och narkotikakliniken" slopas och ersätts med "Socialbidragshushåll".

Tabell 37. *Ekonomiska effekter i budget år 2000 när kriteriet "Missbrukare vårdade på alkohol- och narkotikakliniken" slopas och ersätts med "Socialbidragshushåll".*

Cent- rum	S staden	Inner- staden	V Inner- staden	Lim/ Bunk	Hyllie	Fosie	Oxie	Rosen- gård	Husie	Kirse- berg
-373	-1038	-1385	-827	+338	+471	+129	+4097	-805	-608	

3. Kriteriet "Missbrukare vårdade på alkohol- och narkotikakliniken" slopas och ersätts med "Sista levnadsår 65-74 år".

Tabell 38. *Ekonomiska effekter i budget år 2000 när kriteriet "Missbrukare vårdade på alkohol- och narkotikakliniken" slopas och ersätts med "Sista levnadsår 65-74 år".*

Cent- rum	S staden	Inner- staden	V staden	Lim/ Bunk	Hyllie	Fosie	Oxie	Rosen- gård	Husie	Kirse- berg
-1189	-5289	+1530	+2089	+1909	-899	+250	+674	+1131	-206	

4. Kriteriet "Sista levnadsår 65-74 år" slopas och ersätts med "Missbrukare vårdade på alkohol- och narkotikakliniken".

Tabell 39. *Ekonomiska effekter i budget år 2000 när kriteriet "Sista levnadsår 65-74 år" slopas och ersätts med "Missbrukare vårdade på alkohol- och narkotikakliniken".*

Cent- rum	S staden	Inner- staden	V staden	Lim/ Bunk	Hyllie	Fosie	Oxie	Rosen- gård	Husie	Kirse- berg
+1018	+4524	-1309	-1788	-1632	+768	-214	-577	-968	+176	

5. Kriteriet "Sista levnadsår 65-74 år" slopas och överföres till grundresursen 64-75 år.

Tabell 40. *Ekonomiska effekter i budget år 2000 när "Sista levnadsår 65-74 år" slopas och överföres till grundresursen 64-75 år.*

Cent- rum	S staden	Inner- staden	V staden	Lim/ Bunk	Hyllie	Fosie	Oxie	Rosen- gård	Husie	Kirse- berg
-429	-835	+72	+647	+608	+163	+382	-781	+595	-421	

6. Kriteriet "Barnfamiljer med inkomst < 200 tkr" slopas och ersätts med "Barn (0-17 år) med ej gift förälder utan arbete".

Tabell 41. Ekonomiska effekter i budget år 2000 när kriteriet "Barnfamiljer med inkomst < 200 tkr" slopas och ersätts med "Barn (0-17 år) med ej gift förälder utan arbete".

Cent- rum	S staden	Inner- staden	V Bunk	Inner- Lim/ Hyllie	Fosie	Oxie	Rosen- gård	Husie	Kirse- berg
+930	+5608	-4429	-4436	+1294	+1200	+1539	+863	-1208	-1361

En fortsättning på dessa testkörningar är att kombinera olika alternativ. Vi ser åtminstone två framkomliga vägar med sådana kombinationer, som innebär färre antal tilläggs-kriterier och en därmed mindre komplex och mer lätt-förståelig modell.

Genom att kombinera alternativ 3 med alternativ 6 erhålls nedanstående resultat samtidigt som två kriterier utgår; "Missbrukare vårdade på alkohol- och narkotikakliniken" och "Barnfamiljer med inkomst < 200 tkr". Resultatet blir således elva istället för tretton tilläggs-kriterier.

Tabell 42. Ekonomiska effekter i budget år 2000 när kriteriet "Missbrukare vårdade på alkohol- och narkotikakliniken" slopas och ersätts med "Sista levnadsår 65-74 år" samt "Barnfamiljer med inkomst < 200 tkr" slopas och ersätts med "Barn (0-17 år) med ej gift förälder utan arbete".

Cent- rum	S staden	Inner- staden	V Bunk	Inner- Lim/ Hyllie	Fosie	Oxie	Rosen- gård	Husie	Kirse- berg
-259	+319	-2899	-2350	+3203	+301	+1789	+1537	-77	-1567

En annan möjlighet är att kombinera alternativen 2 och 5 med alternativ 6. Då erhålls nedanstående resultat samtidigt som tre kriterier utgår; "Missbrukare vårdade på alkohol- och narkotikakliniken", "Sista levnadsår 65-74 år" och "Barnfamiljer med inkomst < 200 tkr". Resultatet blir i så fall tio istället för tretton tilläggs-kriterier.

Tabell 43. *Ekonomiska effekter i budget år 2000 när kriteriet "Missbrukare vårdade på alkohol- och narkotikakliniken" slopas och ersätts med "Socialbidragshushåll", "Sista levnadsår 65-74 år" slopas och överföres till grundresursen 64-75 år samt "Barnfamiljer med inkomst < 200 tkr" slopas och ersätts med "Barn (0-17 år) med ej gift förälder utan arbete".*

Cent- rum	S staden	Inner- staden	V Bunk	Inner- Lim/ Hyllie	Fosie	Oxie	Rosen- gård	Husie	Kirse- berg
+128	+3735	-5742	-4619	1692	1834	+2050	+4179	-1418	-2390

Ytterligare tester för att åstadkomma en minskning av antalet tilläggs-kriterier rekommenderas. Ett färre antal tilläggs-kriterier innebär en mindre komplex och mer lättförståelig modell.

Vi vill här också återknyta till konstateranden i avslutningen på avsnitt 2.5 om att det finns en uttalad målsättning att resursfördelningsmodellen i sin helhet skall vara enkel, tydlig och lätt att förstå. Om man med "enkel, tydlig och lätt att förstå" menar att politiker och tjänstemän, utöver den allra mest centrala skaran, skall tillgodogöra sig och ha en kunskapsnivå om resursfördelningsmodellen utöver att den består av ålders- och tilläggs-kriterier, så har man inte lyckats skapa och presentera en modell med sådana kännetecken. Detta har i mycket hög grad verifierats av våra intervjuer med politiker och tjänstemän. Vi anser efter intervjuer och ovanstående genomgång och presentation, att modellen inte heller uppfyller målsättningen med avseende på tilläggs-kriterier.

2.7 Anslagsfinansierad verksamhet

Cirka tio procent av det totala kommunbidraget till stadsdelarna fördelas inte genom resursfördelningsmodellen. Verksamheten är anslagsfinansierad på traditionellt vis. Den anslagsfinansierade verksamheten är kommunövergripande, det vill säga den vänder sig till alla invånare i Malmö. Uppläggningen innebär att en stadsdel är utsedd att driva en viss verksamhet och erhåller för detta ett särskilt riktat anslag. Eftersom det finns en ambition

i kommunen att innefatta så mycket som möjligt inom resursfördelningsmodellen medför hanteringen i vissa fall att det kommunövergripande anslaget enbart täcker den merkostnad som uppstår på grund av verksamhetens speciella inriktning och utformning. Till exempel om det finns ett daghem med allergiprofil så anses enbart kostnaden utöver normal daghems-kostnad (allergiprofilkostnaden) vara grund för anslagsfinansieringen. Den stadsdel som driver verksamheten måste alltså internfakturera den stadsdel där det placerade barnet är hemmahörande. Internfaktureringen sker efter den interna prislista som upprättats i kommunen. Detta medför att finansieringen av allergidaghemmet vilar på flera olika grunder.

Det blir i sammanhanget särskilt viktigt med en korrekt beräkning av kostnader som debiteras andra stadsdelar och det anslag som erhålls för anslagsfinansierad verksamhet eftersom det är anordnande stadsdel som har det ekonomiska ansvaret för verksamheten. Medför verksamheten underskott måste stadsdelen själv täcka det ur sin övriga verksamhet.

Omfattningen på den anslagsfinansierade verksamheten, är som tidigare nämnts, ur SD-bidragssynpunkt cirka 10 procent. Utvecklingen under perioden 1997-2000 har för den anslagsfinansierade verksamheten varit följande:

Tabell 44. Anslagsfinansierad per stadsdel verksamhet 1997-2000, tkr.

	1997	1998	1999	2000
Centrum	38 216	34 555	34 440	34 700
S Innerstaden	43 464	65 218	36 329	38 898
V Innerstaden	6 471	6 590	7 149	7 369
Limhamn/Bunkeflo	32 604	45 057	80 396	85 005
Hyllie	128 813	123 884	118 206	119 591
Fosie	62 281	80 400	82 761	84 553
Oxie	9 078	14 616	18 526	23 825
Rosengård	54 580	69 429	82 038	90 284
Husie	23 457	31 470	35 204	36 308
Kirseberg	22 361	28 981	29 700	30 644
TOTALT	421 325	500 200	524 749	551 177

Den anslagsfinansierade verksamheten år 2000 innehåller följande verksamheter:

Tabell 45. Exempel på anslagsfinansierad verksamhet år 2000, tkr.

Verksamhetsområde	Exempel	Belopp
Barnomsorg	Daghem för rörelsehindrade barn, daghem med allergiprofil, OB-daghem, daghemsavd med specialinriktningar	20 377
Socialbidragsverksamhet	Social jour, dagjour, familjerätt, organisationsbidrag	17 289
Invandrarservice	Mosippan, OPS, krigs- och tortyrskadade, mottagningsenhet för invandrare mm	18 858
Äldreomsorg	SPF-lokal, samlingslokaler, utbildning av distriktssköterskor	7 284
Omsorgsverksamhet	LSS-verksamhet och LASS	346 303
Skolverksamhet	Rh-enhet, specialundervisning, skoldaghem, hemspråksundervisning, särskola med flera specialistfunktioner	69 775
Idrott	Idrottsanläggningar	42 958
Fritidsverksamhet	Ungdomslokaler, fältfritidsledare mm	8 686
Bibliotek	Stadsdelsbibliotek	18 690
Gemensam service	Socialtjänstens arkiv	957

Sammanlagt rör det sig år 2000 om 77 olika "objekt" som är anslagsfinansierad verksamhet. Av dessa berör omsorgsverksamheten/LSS och idrottsanläggningar samtliga stadsdelar.

Beträffande Omsorgsverksamheten/LSS har som jämförelse Göteborg valt att lägga denna bland tilläggskriterierna som ett eget kriterium och alltså inte i den anslagsfinansierade verksamheten.

Frågan om hur resurser till LSS-verksamheten ska fördelas har tidigare utretts och man fastnade för nuvarande modell. Vi anser att med avsikt att göra modellen så enkel och enhetlig som möjligt bör man eftersträva att minska antalet "objekt/verksamheter" som ingår i den anslagsfinansierade verksamheten. Överväganden bör åter göras i Malmö om möjligheten att överföra de drygt 300 mkr för LSS-verksamheten till den vanliga resursfördelningen.

2.8 Ekonomisk hjälp

Stadsdelarna svarar för hanteringen av ekonomisk hjälp (socialbidrag) inom sina respektive stadsdelar. Till detta erhålles ett särskilt kommunbidrag som ligger utanför resursfördelningsmodellen. Det speciella med anslaget är att det ekonomiska utfallet inte påverkar övrig resultathantering inom stadsdelen, varken positiva eller negativa avvikelser. I 1999 års budget har budgetbeloppen för ekonomisk hjälp fördelats på detta sätt mellan stadsdelarna:

Tabell 46. Budget för ekonomisk hjälp (socialbidrag) 1997-1999, mkr.

	1997	1998	1999
Centrum	94,7 mkr	95,6 mkr	89,0 mkr
Södra Innerstaden	152,7 mkr	154,2 mkr	193,3 mkr
Västra Innerstaden	26,9 mkr	27,2 mkr	18,4 mkr
Limhamn-Bunkeflo	12,0 mkr	12,1 mkr	13,1 mkr
Hyllie	67,4 mkr	66,3 mkr	77,9 mkr
Fosie	107,0 mkr	108,2 mkr	157,7 mkr
Oxie	7,5 mkr	7,5 mkr	7,6 mkr
Rosengård	114,9 mkr	116,1 mkr	92,1 mkr
Husie	6,9 mkr	7,0 mkr	8,0 mkr
Kirseberg	28,4 mkr	28,7 mkr	37,1 mkr
TOTALT	618,4 mkr	622,9 mkr	694,2 mkr

För år 2000 är hittills endast budgeterat en totalsumma som uppgår till 734,2 mkr. Den beloppsmässiga utvecklingen har genomgående varit jämn, även om den ekonomiska hjälpen fortsätter att öka. Ute i stadsdelarna finns en stor medvetenhet om att ekonomisk hjälp inte ligger inom det ekonomiska ansvaret. Det är en samfällid uppfattning ute i stadsdelarna att ett anslag avseende ekonomisk hjälp inte kan ligga inom ramen och vid underskott helt eller delvis påverka den övriga verksamhet som bedrivs inom stadsdelen. En centralt placerad politiker, liksom ett par av företrädarna för stadsdelarna, konstaterar följande.

“Eftersom stadsdelarna svarar för ungefär 75 procent av kommunens verksamhet får man i det långa loppet bära 75 procent av eventuellt uppkommet underskott även om det har uppkommit i annan verksamhet. Därför är socialbidragsbudgeten väsentlig för stadsdelarna. Det är ingen fri nytthet även om det kan se ut så.”

“Det är emellertid problematiskt att våra tunga socialbidragsområden är “transitområden”. Detta riskerar medföra att den som gör förebyggande åtgärder långt ifrån alltid är den som hämtar hem vinsten”

En annan centralt placerad politiker redovisar en risk med att inte skapa direkta incitament kring socialbidragsdelen. Risker exemplifieras på följande sätt.

“Om du har fyra missbrukare som behöver boende och du placerar dem i hotellboende så belastar de socialbidragsbudgeten. Om du istället inrättar ett korttidsboende med fyra platser (vilket kostar en tredjedel av hotellboendet) kommer de att belasta stadsdelens budget. Vilket kan innebära att du inte gör rationella val när alternativet är att det inte kostar min budget något.”

Vid våra intervjuer med centrala politiker och tjänstemän har framkommit att man inte helt avskrivit möjligheten att låta hela eller delar av socialbidragsanslaget vara resultatpåverkande. Några konkreta förslag säger man sig ännu inte ha i den riktningen.

Det är påfallande stora storleksskillnader mellan socialbidragsanslagen i olika stadsdelar. Om man varit ekonomiskt ansvarig för socialbidragsresultatet, skulle detta innebära stora risker för att andra verksamheter skulle kunna komma att påverkas.

Ett vanligt argument för att exkludera socialbidragskostnaderna är att de är svåra att påverka eftersom man inte disponerar arbetsmarknadspolitiska instrument. Möjligheterna att sammanföra ekonomisk hjälp med de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, till exempel i form av GEFAS och annat, med syfte att öka stadsdelarnas påverkansmöjligheter på denna del i kostnadsmassan, bör enligt vår mening undersökas och utvecklas.

2.9 Fördelning och användning av resurser

Under hittillsvarande tid som stadsdelarna verkat har två bokslut (1997 och 1998) grundade på den nuvarande resursfördelningsmodellen upprättats. Utfallet i dessa visar följande avvikelser mellan ekonomiskt resultat och

kommunbidrag:

Tabell 47. Ackumulerat resultat per stadsdel, 1997 och 1998.

SDF - resursfördelning	1997	1998
Centrum	+11,5 mkr	+6,8 mkr
Södra Innerstaden	-4,6 mkr	-26,9 mkr
Västra Innerstaden	+5,3 mkr	+5,6 mkr
Limhamn-Bunkeflo	+4,9 mkr	+9,5 mkr
Hyllie	+9,2 mkr	-2,2 mkr
Fosie	-1,9 mkr	+5,1 mkr
Oxie	+7,4 mkr	+1,9 mkr
Rosengård	-11,8 mkr	-6,9 mkr
Husie	-2,4 mkr	-2,5 mkr
Kirseberg	-5,4 mkr	-5,9 mkr
TOTALT	+12,1 mkr	-15,4 mkr

Avvikelserna 1998 är anmärkningsvärt små, förutom för Södra Innerstaden som har ett kraftigt minus på sammanlagt cirka 27 mkr. Under våren 1999 har beslut tagits om att Södra Innerstaden inte behöver ta sitt resultat med sig till kommande år. Vi har i våra intervjuer, när detta blev känt, mötts av irritation och negativa synpunkter på att regelverket ändras retroaktivt. Man är kritisk mot att spelreglerna ändras under resans gång samtidigt som det finns en förståelse för det omöjliga i att vända den ekonomiska utvecklingen, få intäkterna att överstiga kostnaderna och spara och arbeta in tidigare uppkomna underskott.

Tabell 48. Ackumulerat resultat per stadsdel, anslagsfinansiering, 1997 och 1998.

SDF - anslagsfinansiering inkl LSS	1997	1998
Centrum	+2,1 mkr	+1,3 mkr
Södra Innerstaden	-1,0 mkr	-2,0 mkr
Västra Innerstaden	-0,6 mkr	+0,3 mkr
Limhamn-Bunkeflo	+0,4 mkr	+0,2 mkr
Hyllie	-0,4 mkr	+3,6 mkr
Fosie	0 mkr	+3,4 mkr

Oxie	-0,4 mkr	+0,1 mkr
Rosengård	-0,2 mkr	-0,2 mkr
Husie	0 mkr	+0,1 mkr
Kirseberg	-0,2 mkr	+0,3 mkr
TOTALT	-0,1 mkr	+7,0 mkr

Totalt sett omsluter den anslagsfinansierade verksamheten ett i sammanhanget ganska blygsamt belopp (500 mkr) varför även avvikelserna per stadsdel och totalt blir förhållandevis små.

Tabell 49. Ackumulerat resultat per stadsdel, ekonomisk hjälp, 1997 och 1998.

SDF - ekonomisk hjälp	1997	1998
Centrum	-0,4 mkr	-1,0 mkr
Södra Innerstaden	-16,7 mkr	-19,4 mkr
Västra Innerstaden	+3,4 mkr	+8,3 mkr
Limhamn-Bunkeflo	-2,1 mkr	+0,7 mkr
Hyllie	-2,8 mkr	-8,7 mkr
Fosie	-22,2 mkr	-26,6 mkr
Oxie	-1,3 mkr	-0,7 mkr
Rosengård	-26,6 mkr	-13,5 mkr
Husie	-0,5 mkr	-1,2 mkr
Kirseberg	-4,0 mkr	-4,7 mkr
TOTALT	-73,1 mkr	-66,7 mkr

Vad det gäller ekonomisk hjälp uppvisar samtliga stadsdelar utom Västra Innerstaden och Limhamn/Bunkeflo negativa resultat 1997 och 1998. I vissa fall är det fråga om avsevärda belopp. Den budgeterade nivån för ekonomisk hjälp år 2000 motsvarar ungefär nettokostnaden 1998.

Malmö stads resursfördelningsmodell till stadsdelarna är preciserad så att varenda krona är härledningsbar till ett verksamhetsområde. Samtidigt sägs i diskussionerna kring stadsdelsreformen och tankarna bakom denna att respektive stadsdel har frihet och skyldighet att använda de tilldelade resurserna på bästa sätt under beaktande av lagstiftning och uppställda gemensamma politiska mål med mera.

Från kommuncentralt håll är man mycket tydlig med att man avser att behålla verksamhetsorienteringen. Inte bara fördelningen utan också uppföljningen som görs tar fasta på hur resurserna använts i förhållande till hur

de beräknats. Så här säger en av majoritetspolitikerna i kommunledningen:

“Jag tycker absolut att det är rimligt att vi i ledningen har ett sektoriserat synsätt så att vi vet vilka områden vi täcker in. Detta hindrar inte att man på stadsdelsfullmäktigenivå gör omprioriteringar.”“Det är totalt ointressant vilken prioritering i förhållande till det centrala resursfördelningssystemet som stadsdelsfullmäktige gör. SDF-ordförandena tycker att vi centralt måste ta bort denna verksamhetsuppdelning. Men vi tänker inte ändra oss. Kommunledningen kommer alltid att vilja kunna sätta pengar till särskilda verksamheter.”“Om sedan SDF-ordföranden vill driva en annan prioritering så var det ju just detta som var meningen med reformen!”

En annan centralt placerad majoritetspolitiker uttrycker sig vid intervjun så här:

“Varenda krona i modellen är adresserad, tänkt för en bestämd verksamhet. Avsikten med detta är att pengarna skall styras till att användas för just detta ändamål. Detta är en hård styrning. Men det råder en formell frihet för SDF att omfördela, även om det görs i ringa utsträckning. De olika stadsdelsfullmäktigena måste förklara sig vid avvikelser från tänkt fördelning”.

Två andra centralt verksamma majoritetspolitiker invänder dock och förklarar problematiken genom att säga följande:

“Malmösystemet fungerar som statens skatteutjämningsystem till kommunerna. Någonstans har vi dock rent informationsmässigt inte klarat av att föra diskussionen om att pengarna går att omfördela.”

“Det görs mycket små omfördelningar av destinerade pengar till annat i Malmö. Förklaringen till detta är att man ännu inte har hunnit bli tillräckligt självständig, det kommer nog. En annan förklaring kan vara att det tar lång tid att förändra verksamheter och därmed omfördela resurser.”

Ovanstående synpunkter illustrerar väl konflikten mellan tankegångar/intentioner kring stadsdelsreformen om att man lokalt har bäst kännedom om behov och önsknings och det förhållande att centrala politiker vill styra och göra politiska prioriteringar även ute i stadsdelarna. De centrala politikernas ambitioner i detta avseende tar sig alltså uttryck bland annat i kopplingen av olika resurser till olika verksamhetsområden.

Avvikelse-redovisningen görs som en del av budgetuppföljningen och har gjorts både för 1997 och 1998. För 1997 ser redovisningen ut på följande sätt:

Tabell 50. Avvikelse mot resursfördelning per verksamhetsområde och stadsdel 1997, mkr.

MKR	Barn- om- sorg	Skol- barns- om- sorg	Grund- skola	Fritid	Kultur o.bibl.	Indi- vid familj	Om- sorg	Äldre- om- sorg	Övrigt	TO- TALT
Resurs- fördeln	712,5	120,5	1068,8	87,8	16,5	321,8	4,9	1 359,1	185,0	3 876,9
Netto- kostnad	694,2	125,1	1050,3	81,7	18,6	325,2	12,7	1 387,3	173,9	3 868,9
Differens	+18,4	-4,6	+18,5	+6,1	-2,1	-3,4	-7,8	-28,1	+11,1	8,1
Diff %	+2,6%	-3,7%	+1,8%	+7,5%	-11,1%	-1,0%	-61,6%	-2,0%	+6,4%	+0,2%
varav										
Centr	-1,3	-4,9	+5,8	+3,9	0	+3,4	-2,7	-1,3	+7,4	+10,1
S Inner	+0,9	+1,2	+5,0	+3,1	0	+1,9	-0,5	-21,9	+0,5	-9,8
V Inner	+3,7	+0,3	-2,6	+1,3	0	-2,0	-0,3	+10,2	+2,4	+13,0
Limhamn	+0,7	-4,7	+11,2	+0,4	-0,6	-0,4	-1,7	-2,2	+2,6	+5,2
Hyllie	+2,4	+0,6	+0,4	+0,5	-0,3	+0,9	-0,4	+0,5	+3,1	+7,8
Fosie	-3,1	-2,0	+2,9	+1,4	-0,4	-7,3	-0,8	+7,1	+0,5	-1,6
Oxie	-1,6	+0,4	+4,8	-1,8	-0,2	+2,8	-0,2	-0,1	+0,7	+4,7
Rosengård	+18,3	+4,6	-6,5	-2,0	-0,1	-2,1	-0,8	-24,6	+0,1	-13,0
Husie	-1,8	-0,2	-1,0	-0,3	-0,4	-2,1	-0,4	+12,7	-7,7	-1,2
Kirseberg	+0,2	+0,2	-1,5	-0,5	0	+1,5	0,1	-8,6	+1,6	-7,1

För 1998 ser den ut så här:

Tabell 51. Avvikelse mot resursfördelning per verksamhetsområde och stadsdel 1998, mkr.

MKR	Barn- om- sorg	Skol- barns- om- sorg	Grund- skola	Fritid	Kultur o.bibl.	Indi- vid o. familj	Om- sorg	Äldre- om- sorg	Övrigt	TO- TALT
Resurs- fördeln	704,5	128,9	1210,5	47,5	0,0	417,0	70,4	1532,4	177,7	4288,8
Netto- kostnad	683,6	147,0	1201,0	41,1	2,1	422,5	76,8	1565,6	164,3	4304,1
Differens	+20,9	-18,1	+9,5	+6,4	-2,1	-5,5	-6,3	-33,3	+13,4	15,2
Diff %	+3%	-12%	+1%	+16%	-100%	-1%	-8%	-2%	+8%	+/-0%
varav										
Centr	-1,1	-5,8	+4,6	+3,9	0	+0,9	-1,0	+2,0	+3,8	+7,2
S Inner	0,9	-0,7	+4,1	+1,8	0	-0,1	-2,3	-23,8	-4,8	-26,8
V Inner	1,0	-4,6	-1,6	+1,5	-0,2	-2,8	-0,2	+10,0	+2,7	+3,8
Limhamn	+0,4	-7,3	+11,4	0	-0,9	-2,4	-1,8	+4,8	+5,5	+9,7
Hyllie	+2,4	-0,3	0	+0,3	-0,2	0	-2,5	-9,9	+7,1	-3,2
Fosie	+1,4	-1,3	-1,1	-1,9	0	+0,9	+1,3	+1,1	+0,4	+5,2
Oxie	+5,0	-0,1	-1,1	-1,9	-0,4	+1,6	+0,6	-3,0	+2,1	+2,8
Rosengård	+15,5	+4,6	-0,2	-1,0	0	-0,3	+0,2	-23,9	0	-5,0
Husie	-1,6	-2,0	-7,4	+0,9	-0,4	-3,0	-0,6	+13,6	-2,4	-3,0
Kirseberg	+0,8	-0,7	-0,7	-0,1	0	-0,2	+0,1	-4,1	-0,9	-5,9

Sammantaget är det mycket små skillnader mellan resursfördelning och resursanvändning både 1997 och 1998, med ett par undantag. 1997 har Rosengård och Södra Innerstaden de största minusresultaten, 13,0 respektive 9,8 mkr. Störst omflyttningar mellan verksamhetsområdena gjordes 1997 av Limhamn från grundskola (+11,2 mkr) till skolbarnsomsorg (+4,7 mkr) och äldreomsorg (-2,2 mkr) och av Rosengård från barnomsorg (+18,3 mkr) och skolbarnsomsorg (-4,6 mkr) till äldreomsorg (-24,6 mkr) och grundskola (+6,5 mkr). Förhållandena är desamma 1998 även om beloppen är annorlunda. Dessutom har Husie tillkommit som omfördelning från äldreomsorg (+13,6 mkr) till grundskola (-7,4 mkr).

De omfördelningar som gjorts 1997 och 1998 är som synes procentuellt och nominellt genomgående (med några få undantag) små, följsamheten mot den verksamhetsområdesinriktade budgeten har varit stor. Förklaringarna till detta kan vara flera:

- Den konstruerade resursfördelningsmodellen träffar precis rätt!
- Övergången från en produktionsbaserad budget till resursfördelningsmodell ligger så nära i tiden att man inte hunnit göra några ändringar ännu.
- Budgeten är volymmässigt så begränsad att det inte finns något att omfördela.

Efter våra omfattande intervjuer och samtal är det vår uppfattning att resursfördelningen i sin nuvarande form, av politiker och tjänstemän i stadsdelarna, uppfattas som verksamhetsadresserade enligt budgetunderlaget och att det skall väldigt goda motiveringar till för att man i stadsdelen skall avvika och omprioritera resurser.

Kapitel 3 Uppfattningar om modellen

I utvärderingsuppdraget ingår att besvara frågor som har att göra med i vilken grad de formulerade målen för resursfördelningsmodellen har uppfyllts. Måloppfyllelsen diskuteras i det följande utifrån de uppfattningar som finns bland politiker och tjänstemän i kommunen. Resonemangen har vi samlat under sex rubriker, nämligen prioriteringar, hushållning, acceptans, fria valet, mål och uppföljning samt demokrati.

Innan vi ger oss in på målen för resursfördelningsmodellen kan en översiktlig bedömning av modellen vara orienterande. Vi ombad samtliga intervjuade ge modellen ett betyg mellan 1 och 5 där 5 betyder mycket bra. Av sammanlagt 67 intervjuade gav 61 sitt omdöme om modellen. Utfallet av betygssättningen framgår av tabell 52.

Tabell 52. Övergripande erfarenhet/uppfattningar om/av modellen med hjälp av en Likertskala från 1-5 där 5 betyder mycket bra.

Kategori	Betyg
Politiker	
Centralt, majoritet	4,1
Centralt, opposition	3,0
SDF, majoritet	4,1
SDF, opposition	1,6
Politiker totalt	2,7
Tjänstemän	
Centralt	4,4
Stadsdelschefer	3,8
Ekonomichefer	3,9
Totalt	
Alla	3,5
Centralt	3,8
Stadsdelar	3,3

Som framgår av tabellen är den övergripande uppfattningen att modellen är mer än bra. Oppositionen är kritisk medan övriga anser att modellen är eller är på gränsen till mycket bra. Centralt är man något mer nöjd än lokalt. Skillnaderna mellan de olika kategorierna är genomgående för alla våra frågor under intervjuerna, redovisade uppfattningar om modellen är så att säga konsekventa i förhållande till den kvantitativa värderingen.

3.1 Prioriteringar

Modellens uppgift

En uppgift som politiker har är att prioritera. Resursfördelningsmodellen ska möjliggöra att en ändrad politisk inriktning på ett enkelt sätt får genomslag i resursfördelningen. Tanken med resursfördelningsmodellen, i det här avseendet, är således att den skall ge utrymme för politiska prioriteringar. De ambitioner som politikerna har skall vara möjliga att uttrycka när de tilläm-

par modellen. En formulerad och tydlig utgångspunkt för arbetet med modellen har varit att den skall vara flexibel. Under den period som modellen tillämpats i Malmö stad har den politiska majoriteten varit densamma. Modellen har därmed inte tillämpats under någon omvälvande förändring när det gäller den politiska inriktningen. Dess förmåga att överleva ett politiskt skifte eller att bli tillämpad efter ett sådant är därmed inte testad. Däremot är det fullt tänkbart, och även en avsikt, att de olika stadsdelsfullmäktige i Malmö skall göra sina egna prioriteringar oavsett hur kommunfullmäktiges beslut om resursfördelning till dem ser ut. Modellen skall alltså ge ett sådant utrymme att politiska prioriteringar är möjliga på minst två nivåer, den kommunövergripande nivån samt den lokala och geografiskt baserade stadsdelsnivån. Huruvida det är så i realiteten, det vill säga om aktörerna uppfattar att de har det utrymmet och om de i så fall utnyttjar det, det är något vi kommer att redovisa i det följande.

Verksamhetsdestinering av medel – konsekvenser av sektorstänkande

En utmärkande egenskap för resursfördelningsmodellen är att den i sin grundkonstruktion är verksamhetsfokuserad. Det är till stadsdelarnas kommunala verksamheter såsom förskola, skola, äldreomsorg som resurser fördelas. Att det är verksamheterna som är i fokus framgår exempelvis tydligt i den broschyr som har tagits fram av stadskontoret och där modellen presenteras. De medel som resursfördelningsmodellen genererar till respektive stadsdel är i budgetsammanhang specificerade per verksamhetsområde. I praktiken innebär detta att stadskontoret till varje stadsdelsfullmäktige har räknat fram och angivit det tänkta beloppet för barnomsorg, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, omsorgsverksamhet, skola inklusive skolbarnsomsorg och så vidare. Varje stadsdelsfullmäktige har dock full frihet och till uppgift att prioritera utifrån de lokala förhållanden som råder. Gentemot kommunfullmäktige ansvarar stadsdelsfullmäktige för det sammanlagda kommunbidraget och kan frångå den "tänkta" fördelningen och fördela på annat sätt mellan verksamhetsområden. I stora drag är detta de tankegångar som tillämpningen av resursfördelningsmodellen bygger på.

I stort är det ingen större differens mellan de medel som resursfördelningsmodellen sammantaget genererar till de olika verksamhetsområdena och den fördelning som de olika stadsdelsfullmäktige sammantaget i nästa steg för-

delar till desamma. Även medelsförbrukningen följer mönstret. Detta uppfattar många, företrädesvis på den centrala nivån i kommunen, som ett tecken på att modellen fungerar bra vilket de uttrycker i termer av att den träffar rätt och att kostnaderna stämmer väl överens med resursfördelningen. Andra kritiserar verksamhetsdestineringen, företrädesvis finns dessa kritiker bland politiker och tjänstemän på stadsdelsnivån. De menar att verksamhetsdestineringen utifrån flera aspekter är felaktig. Ett ifrågasättande sker utifrån att den grundar sig på historiska uppgifter från tiden före resursfördelningsmodellen och de fördelningsproportioner mellan verksamhetsområden som gällde då.

“Vem säger att det var rätt vid det tillfället?”

Så uttrycker sig en av respondenterna och citatet får representera en sammanfattning på den formen av diskussioner.

En annan utgångspunkt för att ifrågasätta verksamhetsdestineringen är att den i sig innebär en styrning av stadsdelarna och blir ett ideal för vilka proportioner och relationer som fördelningsmässigt ska gälla. Den blir till ett raster som styr hur verkligheten skall betraktas. Att personer på stadsdelsnivån uppfattar sig vara styrda av verksamhetsdestineringen märks inte minst i de resonemang och det språkbruk som de använder sig av. Några citat får illustrera detta.

“De flyttar över pengar från vård och omsorg till skolan.”

“De omfördelar från skolan till äldreomsorgen.”

Även pedagogiska problem följer, om och när, stadsdelsfullmäktigepolitikerna frångår stadskontorets fördelning och blir ställda till svars av verksamhetsföreträdare och kommuninvånare som undrar varför dessa inte har fått “sina” pengar till skolan, äldreomsorgen eller någon annan verksamhet. Eftersom modellen är svår att förklara är det rimligtvis också svårt att försvara den.

Det finns således en tydligt uttalad kritik mot att den centrala nivån i kommunen upplevs direktadressera medel till verksamhetsområden. Att det är en direktadressering eller verksamhetsdestinering som sker till stadsdelarna håller man dock inte helt med om från centralt håll men där finns heller ingen enhetlig uppfattning eller gemensam idé om vad det annars skulle vara. Å ena sidan är det nödvändigt för centrala politiker att destinera pengar

till verksamheter och visa vilka politiska prioriteringar de gör, vilket sker genom direktadresseringen. Det är en av de uppfattningar som råder. Å andra sidan får stadsdelspolitikerna göra som de vill, dessa har som en centralpolitiker uttrycker sig en formell frihet att fördela vidare som de vill. Så i den meningen är det ingen direktadressering. Ytterligare en uppfattning går ut på att centrala politiker är frustrerade över att de inte längre kan destinera pengar till speciella ändamål och verksamheter och att detta lägger sordin på den politiska debatten. Det har blivit tyst i Malmö. I alla fall förs inte debatten offentligt idag. Det är en uppfattning som flera politiker redovisar.

Prioriteringar centralt

Frånsett bristen på enighet om vad kommunledningens sektorstänkande egentligen innebär och vilka konsekvenser det för med sig finns det möjligheter för de centrala politikerna att prioritera och satsa särskilt på vissa verksamheter. Det anser flertalet. En modell som kommunledningen har använt sig av och som många av de intervjuade hänvisar till, är att man centralt avsätter särskilda medel som de olika stadsdelsfullmäktige kan få del av. Det finns två varianter för detta förfarande. Den ena är att ett fixt belopp avsätts per stadsdel, varje stadsdel får redogöra för hur de avser att använda medlen och deras planer ska bli godkända innan de kan disponera medlen. Den andra varianten som används är att man centralt avsätter ett totalbelopp för ett visst ändamål och därefter får stadsdelarna i princip konkurrera om medlen tills de tar slut.

Slutsatsen är att de centrala politikerna på flera olika sätt har möjlighet att göra politiska prioriteringar. Ett sätt att prioritera är exempelvis att förändra viktningen mellan grundresurser och tilläggsresurser eller att göra kriterieförändringar, det vill säga att påverka själva modellkonstruktionen. Ett annat sätt är att gå utanför resursfördelningsmodellen och dess matematiska konstruktion och avsätta särskilda medel för särskilda ändamål vilket också har skett. Ett tredje sätt är att fatta särskilda beslut vilka inte nödvändigtvis behöver uttryckas som en ekonomisk transaktion mellan kommunledning och stadsdelar. Exempel på sådana beslut är att alla stadsdelar ska ha medborgarkontor och att ekonomi skall prioriteras framför verksamhet. Det sistnämnda får betecknas som ett beslut av paraplykaraktär och som inte minst stadsdelarna kan hänvisa till när de fattar impopulära beslut. En stadsdelschef uttrycker sin lättnad över beslutet.

“Det befriar mig från vissa arbetsuppgifter, jag kan låta bli att göra saker med hänvisning till att vi inte har några resurser för det. Jag känner mig befriad, jag har fått ett bra argument.”

De tre sätt att politiskt prioritera som vi här har redovisat hänför sig alla till den styrning som brukar betecknas som formell. Den är tydlig och är i princip möjlig att rekonstruera för den som är intresserad av att veta vad ett beslut har grundats på. En annan form av styrning som vi hört talas om en hel del när prioriteringar behandlades under intervjuerna är den som går under beteckningen informell styrning. Det är den form av styrning som sker bakom lyckta dörrar och som bygger på överenskommelser vilka inte behöver redovisas. Ett viktigt forum för informell styrning är exempelvis de så kallade ordförandeträffarna då stadsdelsordförandena träffar företrädare för kommunledningen. De förra är också med vid de tillfällen då det socialdemokratiska partiets fullmäktige-grupp träffas. De här mötena beskriver en av de intervjuade ordförandena som tillfällen för dubbelriktad information, synpunkter och påverkan. Även tjänstemän beskriver den här styrformen som viktig fast de använder då termer såsom “partipiskan” eller att “ordförandena är följsamma”.

Prioriteringar lokalt

De avgörande politiska prioriteringarna såsom att definiera vad som är ett behov och vems behov som är viktigast sker i första hand på kommunövergripande nivå. De vardagsnära och befolkningsnära prioriteringsbesluten fattas dock av stadsdelspolitiker och verksamhetsansvarig personal i stadsdelarna vilka har ett omfattande ansvar. Det finns emellertid en fara med att man centralt tänker i sektorer och destinerar medel till verksamheter på det vis som vi har redovisat tidigare. Särskilt när man betänker att det här mönstret fortlöper hos aktörerna på stadsdelsnivån. Hur skall den geografiskt baserade organisationen förmå att skapa en ny ordning, det vill säga anpassa verksamheten till lokala förhållanden när det fortfarande är den gamla ordningen som är rättesnöre för hur verkligheten skall presenteras? Vi avser inte att besvara den fråga vi ställer här. Avsikten med att ställa den är däremot att peka på att det innebär en risk att verksamhetsdestineringen motverkar och hindrar integrering, nytänkande och utveckling av verksamheter på den lokala nivån, vilket väl åtminstone till en del har varit syftet med stadsdelsreformen.

3.2 Hushållning

Ett mål med resursfördelningsmodellen är att den skall stimulera till hushållning. De flesta vi intervjuat har nog en definition av hushållning i åtanke som innebär att något produceras till låga kostnader per enhet gärna med en utveckling mot ännu lägre kostnader per enhet. Det är tveklöst så att den allmänna meningen bland de vi intervjuat är att modellen inte stimulerar till hushållning. Det behöver då inte innebära att hushållning inte förekommer. Här handlar det dock om modellens egenskaper och hur den förhåller sig till det studerade fenomenet.

Bland de positiva omdömena i frågan om modellens hushållningseffekter finns att resursfördelningsmodellen inte har med hushållning att göra och därför heller inte stödjer hushållning. I denna allmänna definition har inte modellen i sig särskilt mycket med hushållning att göra, vilket de flesta vi intervjuat alltså anser. En tydlig fingervisning om hur hushållningen i stadsdelarna bör gå till ges ju dessutom i samband med att resurserna av bland annat stadsdelarnas politiker och tjänstemän upplevs direktadresseras till verksamheterna. Detta har vi behandlat tidigare.

Särskilt bland de som representerar stadsdelarna finns klar kritik mot hanteringen av över- respektive underskott. En del av de intervjuade anser att detta motverkar hushållning. Den överskottsbeskattning som råder stimulerar snarare till hög resursförbrukning i slutet av året än till sparsamhet. Det är svårt att hitta bevis för denna slösaktighet, det kan vara en myt att ett sådant beteende finns, men det är helt klart så att kommunledningens beslut att 50 procent av eventuellt överskott skall lämnas tillbaka inte är särskilt väl förankrat i verksamheten.

Även om den allmänna meningen är tydlig kan avvikande uttalanden vara intressanta. De kan stå för en insikt som de flesta inte har. Ett uttalande som är värt att nämna handlar om att modellen ger lokal översikt och därmed anpassning till vilka resursslåg som skall sättas in. Stadsdelen antas ha större kunskap om vilka resursslåg som är mest relevanta. Eftersom det i princip inte finns någon koppling mellan hur resurser tilldelas stadsdelen och hur de används i stadsdelen kan stadsdelen prioritera resurserna så att de gör största möjliga nytta, det vill säga att det sker en god hushållning.

Budgetarbetet har traditionellt präglats av en omfattande diskussion som bland annat kommit till uttryck i att olika aktörer har tillämpat en uppsättning strategier för att bevaka de intressen deras roller har haft att sköta. En del har uppgiften att hävda att det inte finns pengar medan andra hävdar att

nu handlar det om verksamhet och att pengar därför är något underordnat. I den ideala världen tar dessa olika aktörsstrategier ut varandra och det hela slutar med en budget som alla tycker är rimlig. I olika tider har olika aktörer dominerat vilket ofta resulterat i någon form av obalans och en budget som inte varit till gagn för finanserna eller för verksamheten. Resursfördelningsmodellen har den fördelen att de traditionella strategiernas betydelse begränsas. I förlängningen kan det vara ett tecken på en effektivare resursfördelning och är därmed ett gott stöd för den geografiska organisationsstruktur som stadsdelsreformerna syftar till.

Hushållning kan också stå för något som definieras utifrån verksamhetens särart. En särart som gäller för kommunal verksamhet är att den är budgetkopplad. Oavsett vilken styrmodell som används handlar den om att en budget är förutsättningen för den resursfördelning som måste till i avsaknad av en naturlig marknad. I detta perspektiv blir hushållning att hålla sig inom de ekonomiska ramar som budgeten ställer upp. De flesta fullmäktigena redovisar marginella avvikelser från budget. Om detta beror på modellen i sig eller något annat kan diskuteras. En respondent förklarade den förhållandevis starka budgetdisciplinen med att staden under lång tid kämpat med dålig ekonomi och det sätter sina spår. Det ekonomiska utfallet har således inte med styrmodeller att göra utan med respekt för ekonomin.

Även om det finns indirekta egenskaper hos resursfördelningsmodellen som kan sägas stödja hushållning är vårt omdöme att modellen inte stödjer hushållning i någon större utsträckning. Till detta skall fogas att det förefaller heller inte ha gjorts särskilt stora ansträngningar för att modellen skall stödja hushållning.

3.3 Acceptans

Beståndsdelar i begreppet acceptans

Inom ramen för en enkel idé om hur styrning går till behöver enbart majoriteten anamma ett resursfördelningssystem. Föreligger ett majoritetsbeslut antas världen rätta sig därefter. De styrda antas göra det de blir tillsagda att göra. Tillsammans styrning lite mer komplexa premisser till exempel genom att den som styr inser att organisatorisk aktivitet i organisationer av det komplexa slag som kännetecknar den kommunala organisationen är svår-

styrd måste styrningen ges andra egenskaper än den direkta styrningen. En sådan egenskap hos styrning som erfordras är att den accepteras av såväl de som styr som de som är styrda. Det senare brukar benämnas acceptans och står alltså för ömsesidighet.

Det är brukligt att betrakta acceptans som något som innehåller dels ingrediensen förståelse dels rättvisa. I Malmös fall vill vi också tillföra en diskussion om förtroende. Vi har i detta sammanhang också fört in svaren på våra frågor om relationen mellan det som finansieras via resursfördelningsmodellen och det som är anslagsfinansierat.

Ett sätt att få en överblick av acceptans är att testa organisationsmedlemmarnas förmåga att redogöra för modellen. Det är svårt att trovärdigt redogöra för något som man inte förstår. Den allmänna meningen är att modellen är lätt att förstå i princip men svår att redogöra för i detalj. Så här säger en oppositionspolitiker.

“Man har laborerat så – först en förskräcklig massa faktorer och sedan låter man inte dessa faktorer ha samma fördelningstal i grundresurs och tilläggsresurs – det gör att det är fullständigt omöjligt för en vanlig människa att begripa. Och det är svårt för politiker att sätta sig in i det här.”

Broschyren om modellen som distribuerades under våren har gjort stor nytta och flera intervjupersoner hade den i sin hand när vi kom för att intervjua. Det är inte ovanligt att de på stadsdelsnivå menar att de som finns ute i verksamheten inte känner till modellen alls och att samma gäller för allmänheten. Avseende allmänheten är det knappast så att okunskap om hur pengar fördelas är något nytt. Det är tveksamt om allmänheten någonsin haft någon större insikt om hur resurser fördelas i en organisation som Malmö stad. Kanske är det mer komplicerat för verksamhetspersonalen som är vana vid att resursfördelning sker utifrån en verksamhetsdiskussion.

Rättvisa

Rättvisa är ett nyckelbegrepp vid konstruktion och tillämpning av resursfördelningsmodeller. Vem önskar inte ett rättvist fördelningssystem? Begreppet rättvisa är i sig neutralt men det kan fyllas med normativt innehåll. Vilket innehåll rättvisa ges beror alltså på vilken idélogik man utgår ifrån. I sammanhang där det handlar om att fördela resurser talar man i första hand om

så kallad distributiv rättvisa vilken i och för sig inte bara handlar om hur resurser fördelas utan också hur de anskaffas i form av olika pålagor. De viktigaste elementen i en rättvisekonstruktion är fyra stycken.

- Formell rättvisa
- Enkel jämlikhet
- Fördelning efter förtjänst
- Fördelning efter behov

Den formella rättvisan bygger på att alla regler som kommit till på ett formellt korrekt sätt är rättvisa. Finns beslut fattade på ett korrekt sätt går det enligt detta synsätt inte att hävda att tillämpningen är orättvis. Baseras rättvisa på ett sådant synsätt är sannolikt de flesta resursfördelningssystem rättvisa, men frågan är om detta betraktelsesätt är särskilt meningsfullt när det handlar om styrning. De flesta menar nog att formellt korrekt inte är det viktiga, även om det säkert är nödvändigt, i samband med resursfördelning.

Enkel jämlikhet är förhållandevis lätt att uppnå. I resursfördelnings-sammanhang får alla inblandade lika mycket oavsett både förtjänst och behov. Resonemanget här bygger på att alla har samma utgångsläge. Vid lika tilldelning av resurser kommer resultatet också att bli lika. Vid en första anblick förefaller kanske enkel jämlikhet vara en tillämpbar princip men den tar faktiskt varken hänsyn till olika utgångsläge, behov eller prestation och har alltså inte med styrning att göra i särskilt stor utsträckning. Snarare är detta ett sätt att betrakta resursfördelning som något som inte får vara kontroversiellt.

Rättvisa baserad på behov respektive förtjänst behöver ingen närmare förklaring. I resursfördelningssammanhang talar man om behovsbaserad respektive prestationsbaserad resursfördelning. Begreppen är synnerligen relevanta för beskrivning av hur resursfördelning brukar gå till i kommunala organisationer. Kombinerar begreppen erhålls en modell, se tabell 53, för att bestämma typ av rättvisa.

Tabell 53. En modell för rättvisekategorisering (Källa: Karlsson 1997 sid 11).

		Behovskriterier för rättvisa	
		Ja	Nej
Förtjänst- kriterier för rättvisa	Ja	Komplex rättvisa	Procedurell rättvisa
	Nej	Kompensa- torisk rättvisa	Enkel jämlik- het, formell rättvisa

Förutom de slag av rättvisa som tidigare diskuterats framträder i bilden ovan ytterligare tre typer. Den komplexa rättvisan är kanske den vanligaste i vårt sätt att betrakta rättvisa. Lagom avvägning mellan behov och förtjänst är väl det som betraktas som optimalt. Kan enbart behovskriteriet uppfyllas föreligger en kompensatorisk rättvisa. Denna slags rättvisa går ut på att somliga behöver mer resurser för att kunna leva på samma nivå som andra. Ett exempel på det senare är skolans sätt att betrakta barn med behov av särskilt stöd. Den procedurella rättvisan beaktar enbart förtjänstkriteriet. Det ekonomiska begreppet intäkt står för prestation, det vill säga det vilar på procedurell rättvisa.

Begreppsapparaten som behandlar fenomenet rättvisa blir alltså ett instrument vid utvärdering av resursfördelningsmodeller. Inom organisations- och styrteori behandlas inte fenomenet särskilt ofta eller djuplodande men väl begreppet acceptans. Innebörden av resonemangen är då att styrmodeller måste accepteras av både den som styr och de som styrs för att de ska ha effekt. En styrmodell måste alltså innebära en rimlig grad av rättvisa för att fungera. En förutsättning för acceptans och därmed rättvisa är att modellen ifråga kan begripas och att den uppfattas någorlunda lika av alla. En aldrig så rättvis modell som inte går att förstå kommer inte att accepteras.

I Malmö stad präglas resursfördelningsmodellen av att behov definierats av demografiska och socio-ekonomiska variabler vilka kombineras med anslagsfinansiering för en del verksamhet men också med att medel avsätts

till områden som är särskilt politiskt intressanta. Med utgångspunkt från vårt modellresonemang ovan kan man säga att Malmö stads resursfördelningsmodell bygger på kompensatorisk rättvisa. Det slag av rättvisa som modellen skapar gillas av många. Några, företrädesvis moderater anslår en kritisk ton när rättvisefrågorna kommer upp till diskussion men gör det oftast genom att kritisera stadsdelsreformen, inte modellen i sig.

Ett frågeområde som både handlar om rättvisa och förtroende rör i vilken grad modellen är att betrakta som korrekt. Viss genomgående kritik finns mot att det är gamla data som används i modellen men generellt gäller att modellen tillämpas korrekt. Någon uttryckte graden av korrekthet med orden "irriterande korrekt" och menade att den tillämpas på ett sätt som gör det svårt att utöva politik. Även om modellkonstruktörerna inte synbart, i skrift eller tal, resonerat om vilken typ av rättvisa modellen skall stödja har den i alla fall åstadkommit rättvisa, i alla fall rimlig grad av rättvisa.

Förtroende

En nödvändig förutsättning för att vi ska kunna känna förtroende är att omgivningen har en struktur. Detta innebär att vi kan orientera oss och att vi kan anta hur saker och ting fungerar. Personlighet hos andra människor representerar en sådan struktur, det vill säga om den andre kan förväntas uppträda i enlighet med sin personlighet (lagbundet) då kan förtroende erbjudas honom. Men förtroendet kan förrådas och hoppet är att motparten skall hantera sitt fria val av handlingar så att de överensstämmer med den uppvisade personligheten. Den som vill motsvara ett förtroende måste lägga band på sig och uppträda enligt den bild av sig själv han förmedlat. När väl förtroende är upprättat kan man tillåta sig ett större spelrum (skämt, tala rakt på sak, talande tystnad etc) och förtroenderelationer kan fördjupas genom mera allsidig kommunikation.

Förtroende och den fria viljan hör ihop eftersom en handling inte kan anses förtroendeskapande om den utförts på order av någon överordnad. Samtidigt måste det finnas anledning att visa förtroende, den som visar förtroende visar också beroende. Motparten har möjlighet att missbruka förtroendet. Förtroenderelationen uppstår genom ömsesidiga åtaganden där någon först visar sitt beroende och sårbarhet och sedan får respons från någon som åtar sig att leva upp till förtroendet. Parterna måste vara relativt välinformerade om situationen och om vad förtroendet innebär, med andra ord

personligt förtroende förutsätter en relativt lättolkad situation och fungerande kommunikation. Relationen startar vanligen med småskaliga aktiviteter såsom till exempel ett leende och en vänlighet och det kan byggas vidare genom reciprocitet. Fördjupat förtroende ökar känsligheten. Luhmann (1979) pekar på aktiviteter som brottslighet och spioneri där relationen utsätts för tester på vägen mot deltagande i den inre kretsen (jämför också Garfinkel 1963). Detta kan generaliseras till en förtroenderelationernas lärandeprocess som bara fullbordas om den person som skall få förtroende haft tillfällen att bryta (förråda) förtroendet.

I mera differentierade samhällen, som till exempel Malmö stad, krävs en hög kapacitet för att hantera problem och en snabbare förändringstakt. Pengar är ett utmärkt exempel på ett medium som, genom att förtroendet för dess likviditet blir institutionaliserat, blivit ett generaliserat medium för problemlösning inom det ekonomiska området. Sanning är ett annat medium för reducering av komplexitet. Om vi utgår från att uppgifter som lämnas av andra och av till exempel myndigheter är sanna kan man lättare komma till handling än om man skulle anordna kontroller av allting. Sanning som norm är ett medium. Auktoritet och legitim makt är också ett medium för komplexitetsreduktion genom att experter och politiska förtroendemän tillhandahåller struktur. Dessa generaliserade förtroendemekanismer har en intressant tidsdimension. Förtroende utsträcker tidshorisonter genom att det blir möjligt att tankemässigt bygga kedjor av handlingar som sträcker sig framåt i tiden, medan brist på förtroende krymper perspektiven. Förtroende för systemets spelregler innebär att en del av det som förknippas med förtrogenhet i personligt förtroende har absorberats i förtroende för regelverket (jämför Cregård och Solli 1999). Handlingar och händelser kan betraktas som produkter av tillämpningar av regelverket (gällande regler).

Sammanfattningsvis drar vi slutsatsen att den som vill ha förtroende måste delta i det sociala livet och skapa möjligheter att bygga in andras förväntningar i sin egen självpresentation. Självpresentation skapar identitet genom att man måste förbli vad man har presenterat sig själv som. Förtroende baseras ju i förväntan från andra att man skall hantera sin handlingsfrihet i enlighet med sin personlighet, att man skall vara sig själv. Systemförtroende är förtroende för spelreglerna och deras produkter som genererats genom upprepade sociala handlingar.

På den direkta frågan om man har förtroende för resursfördelningsmodellen svarar de flesta vi intervjuat att man har högt förtroende för den modell som används. Några undantag finns och då är det dessutom tvek-

samt om de kommenterar resursfördelningsmodellen eller något annat, till exempel stadsdelsreformen. Det intressanta är hur förtroende för modellen förklaras. Som vi tidigare nämnt finns en del av förklaringen i att modellen används korrekt, den innehåller inga fel. En annan förklaring och en mycket viktig sådan står att finna i att ett personligt förtroende omvandlats till ett systemförtroende. Det finns några personer som anses stå bakom modellen. Framförallt förknippas modellen med Dan Sjöström som är controller inom stadskontoret. Gång på gång vid intervjuerna får vi höra om hans betydelse i sammanhanget, vilken kontroll han har över hur beräkningar görs och att de är pålitliga och baserade på mycket hög integritet. En centralt placerad politiker uttryckte det på följande vis:

”Dan Sjöström är mycket pappa till modellen. Modellen är beroende av Dans omdöme och förmåga och får inte börja vackla.”

En lokal tjänsteman uttrycker sig ännu starkare:

”Vi är oerhört beroende av Dans räknesnurra. Vi kan inte själva göra analyser på materialet utan det är Dan som får göra det till oss. Och det gör han. Skulle vi göra det manuellt så vet jag inte hur många dagar vi skulle lägga ner på det. Det är lättare för oss att redovisa det internt för politiker om vi kunde göra det själva. Såvitt jag vet är han (Dan) den ende i kommunen som har tillgång till det.”

Det är många som menar att detta är en styrka men också en risk. Samtidigt som detta är ett intressant fenomen hur personförtroende omvandlas till systemförtroende finns en risk att nyckelpersonerna är för få. Skulle en av få nyckelpersoner av någon anledning försvinna förloras kanske också en del av resursfördelningsmodellens grundbult.

Resursfördelningsmodellen och anslagsfinansiering

Avvägningen mellan grundresurs och olika tilläggsresurser är alltid intrikat och till stor del beroende av den lokala historiken. Förändringar som görs får ju inte medföra för drastiska förändringar. Än mer komplicerat blir det när andra element införs i avvägningen. Erfarenheten att socialbidragskostnader

kan variera mycket i både tid och rum gör ansvarsmarkering svårt. Läggs sådana kostnader inom en given totalram tenderar de att leda till att budgeten blir något definitivt ouppnåeligt och därför ointressant. Lösningen blir naturligt nog att lägga det utanför den modell som annars används.

Det finns uppenbara risker med att använda flera typer av finansierings-sätt, särskilt när olika insatser på samma problemområde kan leda till olika resursanspråk. Ett exempel som framkommer flera gånger i intervjuerna är effekten av att placera en bostadslös alkoholist på ett hotell eller på ett behandlingshem. I det ena fallet hamnar kostnaderna som socialbidrag och i det andra fallet som kostnader för behandling. Risker för det här slaget av överlastningar inom systemet skall i och för sig inte överskattas då deras effekter i det stora hela sannolikt är marginella. Mycket talar för att verksamhetsföreträdare väljer den metod som är bäst. Valet sker inte utifrån hur bokföringen går till (se Solli 1991, Jönsson 1996).

Ett bekymmer som flera av de vi intervjuat behandlar, särskilt de som är verksamma i stadsdelarna, är att den anslagsfinansierade delen av verksamheten per automatik saknar incitament för att minska kostnader genom metodutveckling. Detta är sannolikt på sikt viktigare än risken för att metod väljs efter bokföringsprincip. Konsekvensen blir att det ligger ett särskilt ansvar för metodutveckling på den anslagsgivande enheten.

Slutsatser om acceptans

Vi har ovan resonerat kring förhållanden som har betydelse för om ett system blir accepterat eller inte. Utifrån dessa resonemang är slutsatsen att modellen är accepterad. Det är därför föga förvånade att respondenterna överlag på den direkta frågan om modellen är accepterad svarar att den är det. Flera olika typer av omständigheter stödjer det generella svaret. En sådan omständighet är att flera menar att det inte finns någon diskussion om något alternativ förutsatt då att en stadsdelsorganisation tillämpas. En annan omständighet som tyder på acceptans är som en stadsdelschef uttryckte det att den inte har stört verksamheten. Modellen är alltså för närvarande väl accepterad

3.4 Fria valet

I samband med att resursfördelningsmodellen infördes uttalades att modellen inte fick försvåra medborgarnas fria val av kommunal service. I denna service inräknas även verksamheter som kooperativa daghem, friskolor och äldreomsorg på entreprenad. Bland respondenterna i intervjuundersökningen finns i stort en samstämmig uppfattning om att resursfördelningsmodellen inte har försvårat medborgarnas fria val av service. Denna samstämmighet finns över partigränserna och bland tjänstemännen.

Det finns emellertid vissa kopplingar mellan stadsdelarna och det fria valet. En centralt placerad politiker uttrycker sig så här:

“Stora kostnadsskillnader inom äldreomsorgen gör att stadsdelarna försöker styra till platser inom sin egen stadsdel och sin egen budget. Det finns också kopplingar till vilken beläggningsrätt man har på olika ställen. Stadsdelarna utnyttjar gärna sina egna ställen först. Risk finns för att egna institutioner tillkommer i olika stadsdelar utan att tillräcklig samordning sker i staden som helhet.”

En annan central politiker uttrycker sig så här.

“Det finns inget samband mellan resursfördelningsmodellen och det fria valet. Men ett fritt val förutsätter ju tillgång på platser. (Inom barnomsorgen är) närhetsprincipen det absolut viktigaste. Denna princip står över stadsdelsreformen i alla lägen.”

Från stadsdelshåll säger man att det som eventuellt begränsar det fria valet är inte resursfördelningsmodellen utan att det inte finns speciellt många lediga alternativ att välja bland. Andra problemområden finns emellertid i anslutning till det fria valet, till exempel ger den interna prislistan i vissa fall tveksamma incitament, det vill säga det kan vara billigare att låta någon annan utföra tjänsten än att själva anordna servicen, på grund av överenskommen prissättning.

3.5 Mål och uppföljning

Stadsdelsreformen i Malmö är ett sätt att försöka decentralisera ansvaret så att överväganden, ställningstaganden och beslut kommer närmare de medborgare och brukare som verksamheten berör. För att göra detta ersattes vissa av de politiska facknämnderna inklusive distriktsnämnder med tio stadsdelsfullmäktige. Verksamheten i de tio stadsdelarna styrs av en mängd olika planer och mål som är framtagna och fastställda på olika nivåer. I vissa fall styrs verksamheten också av lagstiftning och annat regelverk.

I Malmö har kommunfullmäktige valt att i anslutning till fastställandet av budgeten för stadsdelsfullmäktige även fastställa "Övergripande mål för stadsdelsfullmäktige i Malmö". Dessa målformuleringar som inleds med en genomgång av spelregler och uppgiftsfördelning under rubriken "Lokal demokrati" är verksamhetsområdesvis uppdelade i inriktningsmål och särskilda mål som skall uppnås under 1999. Mål formuleras för verksamheter:na kultur, fritid, miljö, stadsmiljö, social miljö, barn och ungdom, funktionshindrade och äldre.

Inriktningsmålen är genomgående av mycket översiktlig karaktär och är sällan mätbara eller konkreta. Att testa, mäta och bedöma måluppfyllelse är därför inte enkelt. Hur mäter man att det lokala kulturutbudet speglar stadsdelens egen karaktär? Finns det gradskillnader i detta avseende? Hur bedömer man att insatser för äldre utformats i syfte att ge den enskilde bättre livskvalitet och förutsättningar att så länge som möjligt klara ett självständigt liv. Kan man utkräva ansvar av någon för detta? De mål som gäller särskilt för 1999 är i allmänhet något mera avgränsade till sin karaktär.

Målformuleringarna har säkert sitt största värde i att vara vägledande för respektive stadsdelsfullmäktige när dessa formulerar målsättningar för sin stadsdel. Målformuleringarna används konkret inte heller av kommunfullmäktige att följa upp verksamheten mot.

Vid intervjuerna framförs ofta från stadsdelspolitiker och stadsdelstjänstemän att det förutom budgetdokumentet och lagar, förordningar eller andra nationella dokument finns ett mycket stort antal planer, program och policydokument som påverkar verksamheten i stadsdelarna. I en sammanställning gjord av en av stadsdelarna talas om sammanlagt 32 kommunala styrdokument, policys etc. I alla dessa dokument formuleras en mängd regler och mål. Ett tydligt uppföljningsansvar av dessa mål är långt ifrån alltid uttryckt. Framförallt saknas en samlad bild av vilket resultat som var önskvärt, vad som åstadkommit och om det överensstämde med det önskvärda

resultatet. Överhuvudtaget skulle uppföljningsarbetet enligt intervjupersonerna förenklas om man kunde utveckla de nuvarande verksamhetsmåten (idag huvudsakligen bestående av ekonomi- och volymmått) mot mått som uttrycker resultat och kvaliteter och koncentrera, sortera och välja ut verksamhets- och resultatmått (inklusive ekonomi och volymer) i ett antal som blev hanterligt och därmed möjligt att använda för styrning av verksamheten. Från stadsdelarna efterlyser man ytterligare stöd för att ta fram vettiga uppföljningsprodukter. En tjänsteman säger så här:

“Vissa politiker tycker inte att vi följer upp riktigt så att vi kan mäta måluppfyllelsen och centralt görs inga sådana jämförelser.” Vidare: “Det görs centralt inga jämförelser mellan stadsdelarna.”

Vid diskussioner med centralt placerade tjänstemän framkommer att delar av ett sådant efterfrågat material tas fram vid vissa tillfällen varje år. Det verkar emellertid på flera av de intervjuade politikerna och vissa av tjänstemännen som att detta uppföljningsmaterial stannar på vägen någonstans och inte blir allmänt känt. Det blir allt svårare att överblicka den mängd av uppgifter som rapporteras inom Malmö stad. Det innebär att en hel del tid och resurser läggs ner på att ta fram efterfrågade uppgifter, samtidigt som det finns uppenbara brister i analyserna av det som rapporterats.

Ett annat uppföljningsinstrument som initierats av stadskontoret är framtagandet av kommunövergripande kvalitetsuppföljningsprogram. För närvarande finns sådana framtagna för barnomsorgen, obligatoriska skolväsendet och skolbarnsomsorgen, individ- och familjeomsorgen, särskilda boendeformer och hemtjänst samt för LSS-verksamheten.

Kvalitetsuppföljningsprogrammen vänder sig till stadsdelarna och de producerande enheterna i stadsdelarna. Kvalitetsuppföljningsprogrammen presenteras som ett verktyg för kontinuerlig uppföljning, vari anges de kvalitetsmål som gäller för verksamheten. Vidare anges två metoder för kvalitetsuppföljning, dels brukarundersökningar och dels framtagande av verksamhetsbeskrivningar. I programmen noteras också att det är varje stadsdel som har ett eget ansvar för att arbeta med kvalitetssäkring.

3.6 Demokrati

I ett tilläggsyrkande till beslutet om utvärdering av resursfördelningsmodellen beslöt kommunfullmäktige att utvärderingen också skulle avse frågan "på vilket sätt modellen ger stöd åt en ökad demokratisering". I våra intervjuer har vi ställt frågan om demokratisering. I nästan samtliga fall avvisar respondenterna kopplingen mellan resursfördelningsmodellen och en ökad demokratisering. Detta sker med formuleringar av typen:

"Resursfördelningsmodellen har inte med demokrati att göra!"

"Nej, jag tycker inte den bidrar till ökad demokratisering."

"Resursfördelningsmodellen är ett instrument, ett sätt att räkna som skapat lika förutsättningar för stadsdelarna, inte en ideologi."

I de enstaka fall någon sett ett samband mellan resursfördelningsmodellen och demokrati har det formulerats på följande sätt:

"Resursfördelningsmodellen bidrar till ökad demokratisering genom att den ger ett stort utrymme för debatt och lokalt fattade beslut."

"Om man säger att stadsdelar är målet så kan resursfördelningsmodellen vara medlet och stadsdelsreformen är ju en demokratisk reform, alltså hänger de ihop. Om resursfördelningsmodellen är riktig tillförsäkras den de olika stadsdelarna rätt med resurser och då stöds i princip demokratin."

Slutsatsen av intervjuerna är att den allmänna uppfattningen är att resursfördelningsmodellen inte har något samband med ökad demokrati. Däremot uppfattas resursfördelningsmodellen stödja stadsdelsreformen som är en demokratireform enligt många. Man kan i vart fall enligt intervjupersonernas svar och resonemang konstatera att resursfördelningsmodellen inte motverkar en ökad demokratisering.

Kapitel 4 Modellens konstruktion, innehåll och effekter – slutsatser

Varje förändring av styrnings- och organisationsformer innebär nya förutsättningar för enheter och individer inom en organisation. Graden av påverkan varierar självfallet och mycket forskning på området har visat att formella förändringar inte sällan stannar vid just en formalitet och inte påverkar verksamheten i någon större utsträckning. Ett första konstaterande som kan göras rörande den utvärderade modellen för resursfördelning inom Malmö stad är att förändringen av modellen är reell och att införandet av modellen inneburit förändrade förutsättningar för verksamheten och även påverkat det politiska arbetet i kommunen.

Samtidigt gäller att modellens betydelse ur ett demokratiskt perspektiv samt ur ett effektivitetsperspektiv förefaller vara underordnad andra omständigheter i kommunen. En utbredd uppfattning finns lokalt att problemet med resursfördelningen i första hand inte är sättet på vilket resurser styrs ut till stadsdelarna. Det stora problemet är istället att det är för lite resurser i påsen som anländer till respektive stadsdel. Vidarefördelningen av resurser inom stadsdelen sker enligt andra metoder än de som används när resurserna genereras till den. För verksamheterna är det ramen som sådan som är intressant och inte hur den är framräknad. Detta innebär att det som påverkar styrningen är huvudsakligen den valda organisationen med stadsdelar

och graden av decentralisering av ansvar och befogenheter till dessa. En betydelsefull omständighet i sammanhanget är emellertid att granskning från centralt håll sker av varje stadsdel med avseende på hur de fördelar resurser vidare till olika verksamheter i stadsdelen betraktat i relation till det beräkningsunderlag som stadskontoret och kommunledningen levererar. Det finns också en stor medvetenhet om vilka avvikelser som finns mellan hur resurser fördelas och används lokalt i förhållande till stadskontorets beräkningsunderlag. Denna vetskap talar för att den behovsrelaterade resursfördelningsmodellen kanske påverkar mer än vad man ger uttryck för lokalt. Kommunledningen har under åren med resursfördelningsmodellen gjort väsentliga ingripanden i modellen och därigenom kan sägas att modellen aktivt använts av kommunledningen för fördelningen av resurser till stadsdelarna. Ingripandena har varit av varierande karaktär. Man kan också konstatera att modellen förmodligen inte använts för prioriteringar mellan olika verksamheter på det sätt som det är tänkt. Detta gäller både den centrala och lokala nivån. På kommunövergripande nivå gäller att de ursprungliga relationerna mellan verksamheterna när det gäller medelsfördelningen till dessa i huvudsak bibehållits under den period resursfördelningsmodellen varit i bruk. På lokal nivå är förhållandena likartade.

Med utgångspunkt från konstaterandet att modellen haft betydelse redovisas i det följande våra slutsatser avseende modellens konstruktion, dess legitimitet i organisationen och dess effekter i olika avseenden.

4.1 Modellen är korrekt och legitim

Den tillämpade modellen ges av de flesta ett högt betyg, genomsnittsbetyget är på en femgradig skala 3,5. En sammanvägd uppfattning är att modellen i sin grundkonstruktion är möjlig att förstå men svår att förklara. Enstaka av de intervjuade (främst oppositionspolitiker i form av vice ordförande i stadsdelarna) har invändningar och menar att det saknas kriterier. Några har inga direkta uppfattningar alls eftersom de menar att den kommunala organisationen borde sett helt annorlunda ut och resurser till verksamheter styras ut på helt andra sätt. Modellen uppfattas vara korrekt och den kompetens som modellen vilar på bedöms vara mycket hög. Det finns ett mycket stort förtroende för modellens huvudarkitekt och dess legitimitet vilar i mycket stor utsträckning på denna omständighet. Vår bedömning av modellen är att

den är av hög kvalitet ur ett tekniskt perspektiv. Samtidigt anser vi att den är komplex och svårtillgänglig, en uppfattning som även finns bland flera ekonomichefer i kommunen. Att konstruktionen är avancerad och besvärlig att sätta sig in i även för personer i vars profession det ingår att möta, förstå och förklara den här formen av modeller anser vi vara problematiskt. Än allvarigare blir detta när man betänker att meningen är att den skall användas som ett politiskt instrument av personer vilka, i flertalet fall, har politiken som en fritidsuppgift. Med tanke på resursfördelningsmodellens komplexitet och därmed åtföljande svårtillgänglighet kan därför svårigheter att använda modellen på avsett sätt föreligga.

Resurserna fördelas med något undantag utifrån befolkningsrelaterade förhållanden och uppgifterna som ligger till grund för resursfördelningen har blandad aktualitet. Det finns kritik mot att befolkningsuppgifterna och annat som fördelningen baseras på i vissa fall är inaktuella och släpar efter. Vi menar att kriterierna socialbidragshushåll samt missbrukare på alkohol- och narkotikakliniken bör ses över med avseende på den verksamhetsorientering som kriterierna innebär. Teoretiskt sett finns det dessutom en möjlighet för stadsdelarna att påverka dessa kriterier. Modellens konstruktion kan också problematiseras utifrån frågan om den ger incitament till ett effektivt resursutnyttjande. I resursfördelnings-sammanhang missgynnas till exempel stadsdelar som arbetar förebyggande för att motverka socialbidragsberoende och missbruk. Detta kan knappast vara meningen. Även om en rimlig bedömning är att modellen i praktiken inte ger den typen av felaktig och märklig styreffekt finns det anledning att fundera över hur det bör vara.

En svaghet i den totala konstruktionen är beskattningen av överskott i samband med bokslut. Om avsikten med denna konstruktion är att åstadkomma en ekonomisering i stadsdelarna samt skapa ett intresse för att redovisa överskott och inte förbruka resurser i onödan före årsskiftena så ska begränsningen lyftas av. De uppfattningar som finns bland de verksamma i Malmö om denna ordning samt tidigare forskning (se Brorström, Haglund och Solli 1999) talar för att denna konstruktion ur ekonomisk synvinkel har en felaktig styreffekt. En annan svaghet i den totala styrmodellen är påtalade brister vad gäller målformulering och verksamhetsuppföljning.

4.2 Utebliven påverkan och annan påverkan

Som tidigare nämnts har modellen haft betydelse, men inom några områden är det uppenbart att den haft ingen eller en ytterst begränsad påverkan. Modellen anses av nästan samtliga intervjuade inte alls påverka medborgarnas och brukarnas val av kommunal service, vilket ju inte heller är avsikten. Många ser helt enkelt inget samband. Modellen anses heller inte ha med demokrati att göra. De flesta är helt oförstående inför denna fråga. Indirekt har emellertid modellen med demokratifrågor att göra genom att den tillämpas inom ramen för en stadsdelsorganisation. Modellens idé är att åstadkomma en rättvis fördelning mellan olika stadsdelsfullmäktige och den stödjer då i allra högsta grad tillämpningen av stadsdelsfullmäktige.

Modellen har heller ingen direkt påverkan på hur resurshushållningen går till i stadsdelarna. Det som är av betydelse i det sammanhanget är hur mycket som stoppas ned i påsen. I syfte att ge en rättvisande bedömning av modellens effekter i detta avseende menar vi emellertid att modellens relationer till andra parallella styrsystem också förtjänar viss uppmärksamhet. Det gäller framförallt de regler för ansvar och befogenheter som tillämpas i kommunen. Som exempel kan nämnas ansvarsstrukturen kring socialbidrag. Stadsdelsfullmäktige har idag verksamhetsansvar samt tilldelas ett särskilt anslag för socialbidrag. Det är också där möjligheterna finns att arbeta förebyggande för att motverka socialbidragsberoende. Kostnaderna för det senare belastar dock den budget som är befolkningsrelaterad. Detta anser vi är ett exempel på en ansvarsstruktur som är otydlig eftersom det i praktiken leder till att ansvaret för socialbidragen finns på den centrala nivån. Som nämndes inledningsvis i rapporten innebär inte den behovsrelaterade resursfördelningsmodellen, till skillnad från en traditionell kostnadsram eller prestationsrelaterad ersättning, någon fokusering på kostnader eller intäkter. Av detta följer att modellen inte inneburit något förändrat arbetssätt. En övergång till en behovsrelaterad resursfördelningsmodell innebär en omfördelning mellan de geografiska enheterna som i sin tur betyder ökad press för vissa av enheterna. Men i de intervjuer vi genomfört kopplas inte denna effekt till modellen som sådan utan till det totala innehållet i påsen. Med andra ord anser de intervjuade att bristen på pengar är den främsta anledningen till att pressen på vissa verksamheter ökat.

4.3 Problematiska effekter

Modellen har ett problematiskt förhållande till hur prioriteringar mellan olika verksamheter görs. Å ena sidan finns uppfattningen att modellen inte påverkar den vidare resursfördelningen inom respektive stadsdel, å andra sidan upprättas beskrivningar över kostnader för stadsdelarnas olika verksamheter i enlighet med stadskontorets beräkningsunderlag. Det finns en utbredd uppfattning om att beräkningsunderlaget är korrekt och att avvikelser därför på något vis därför är felaktiga. Den upplevda direktadresseringen av medel till verksamheter blir en mall för den vidare fördelningen. Därav följer att modellen ändå får en starkt styrande effekt och riskerar att ur olika perspektiv motverka ändamålsenliga lokala prioriteringar. Den centrala styrningen förstärks ytterligare av att det tas centrala beslut om att avsätta särskilda medel för särskilda ändamål i stadsdelarna.

En decentraliserad geografisk organisation bygger på idén om att lokala beslut om resursfördelning ska fattas som en anpassning till lokala förhållanden. Tanken är vidare att det finns en närhet till kommuninvånarna vilken skall göra det lättare för de lokala politikerna att definiera behov och att prioritera bland dem. Det sätt på vilket resursfördelningsmodellen tillämpas kan förhindra lokal anpassning samt verka hämmande på förmågan att lokalt prioritera och utveckla verksamheten. Dessa förhållanden belyses även i Holmberg, 1999. Även om modellen inte anses ha med vare sig demokrati eller hushållning (effektivitet) att göra så är det ju såväl demokrati som hushållning som påverkas om de lokala prioriteringarna styrs av centrala indirekta direktiv. Vi anser att den centrala styrningen i den här delen ger uttryck för en bristande tillit till den lokala nivån och att den därigenom kan motverka syftet med stadsdelsreformen.

Även om vi har lyft fram de svagheter och begränsningar hos modellen som vi har uppmärksammat är det viktigt att komma ihåg att modeller kan bemästras. Modeller ger i vissa stycken både märkliga och ibland oförnuftiga effekter. Rädningen är att de hanteras av människor som oftast är förnuftiga. Vad modeller och system tillåter och ibland tycks uppmuntra människor att göra är en sak. Vad människor sedan gör är en annan sak.

4.4 Förslag till åtgärder

Utifrån de uppfattningar som har framkommit samt våra egna reflektioner och slutsatser kring resursfördelningsmodellen avslutar vi vårt slutsatskapitel med några förslag till åtgärder. Vår uppfattning är att dessa åtgärder bör vidtas i syfte att ytterligare förbättra modellen.

- Ansvarsstrukturen och regelsystemen bör ses över så att dessa bättre stödjer de tankegångar som ligger bakom resursfördelningsmodellen. Som första åtgärd i ett sådant arbete rekommenderar vi att överskottsbeskattningen tas bort.
- Ett utvecklingsarbete bör bedrivas rörande målformulering och verksamhetsuppföljning. Vi föreslår att en översyn görs av informations spridningen av uppföljningsdata. Ett begränsat urval av olika verksamhetsmått avseende ekonomi, prestationer, kvalitet och resultat bör regelbundet tas fram och presenteras. Materialet kan sedan ligga till grund för systematiska jämförelser mellan stadsdelarna. Det är viktigt att ett sådant dokument/produkt är ytterst begränsat till sitt omfång. Tillgängligheten för alla berörda måste vara hög.
- För att öka modellens acceptans bör den centrala nivån utveckla en högre grad av lyhördhet för hur stadsdelarna vill använda resurser och anpassa modellen efter detta.
- Styrningen av grundresurser till vissa åldersgrupper anser vi vara alltför precisa och vi rekommenderar att åldersspannen ökas. Därigenom minskar verksamhetsanknytningen och den lokala frihetsgraden ökar.
- För att få en bättre överensstämmelse mellan stadsdelsreformens intentioner och resursfördelningsmodellen bör verksamhetsdestineringen av medel ses över och reduceras.
- Tillgängligheten till modellens konstruktion måste på flera sätt ökas. Några av ovanstående förslag till åtgärder syftar till detta men det bör också vara ett ideal att sträva efter i det fortsatta

utvecklingsarbetet. Utöver ett brett upplagt arbete kring detta rekommenderar vi att skriftlig information kring modellen, så som broschyren, vilken varit uppskattad, fortsättningsvis finns tillgänglig och uppdaterad.

- De beräkningsmodeller och mallar som finns centralt bör spridas till stadsdelarna. Ekonomerna på stadsdelarna måste ha tillgång till samma material och verktyg som ekonomerna centralt. "Räknesnurrar" måste ut, det är ett sätt öka öppenheten och förbättra kunskaperna om modellens innebörd och konstruktion. Detta skulle kunna göras på intranet. En spridning kommer att ytterligare öka förtroendet för och tilliten till modellen.
- Två befintliga kriterier, nämligen kriteriet Socialbidragshushåll och kriteriet Missbrukare på alkohol- och narkotikakliniken, bör ses över eftersom de idag inte kan anses vara helt opåverkbara för stadsdelarna. Beträffande Socialbidragshushåll gäller också att kriteriet brister i genomskinlighet. Vi anser också att kommunen bör utreda möjligheten att tillföra någon form av kriterium vilket kan relateras till ohälsa.
- Inhämtandet av statistiskt underlag som används främst i beräkning av tilläggsresurserna bör ses över i avsikt att få ett mera aktuellt underlag.
- En av målsättningarna för modellen är att antalet kriterier skall vara så få som möjligt. Vi tolkar intervjuer och gjorda beräkningar som att det finns förutsättningar för att minska antalet kriterier och anser att detta bör bli föremål för översyn.

Kapitel 5 Frågor och svar

I anbudsunderlaget ställs ett antal frågor som utvärderingen ska besvara. I detta kapitel lämnas kortfattade i det närmaste okommenterade svar till dessa frågor. Argumenten och motiven bakom svaren framgår av lämnade beskrivningar i rapportens övriga kapitel. Vi avslutar rapporten med ett försök att kortfattat besvara ställda frågor, men gör detta försök under förutsättning att läsaren har läst hela rapporten.

Frågeområde	Fråga	Svar
Har grundläggande principer uppnåtts?	Kommunbidragen skall fördelas utifrån befolkningens storlek, sammansättning i åldersgrupper samt levnadsförhållanden (sociala faktorer).	Ja, när kommunbidragen fördelas mellan stadsdelarna sker detta under påverkan av befolkningens storlek, sammansättning i åldersgrupper samt levnadsförhållanden (sociala faktorer).
	Kommunbidragen skall fördelas efter tydliga och av stadsdelarna opåverkbara faktorer.	Modellens fördelningsfaktorer är väldefinierade men inte tydliga i betydelsen enkla att förstå.
	En strävan skall också vara att fördelningsfaktorerna är så få som möjligt.	Antalet faktorer skulle kunna vara färre.

Frågeområde	Fråga	Svar
	Varje stadsdel skall också erhålla en ekonomisk ram där beräkningsgrunderna klart framgår.	Var och en av stadsdelarna erhåller i princip två ekonomiska ramar. Beräkningsgrunderna framgår inte klart för alla.
	Ansvarig stadsdel för olika anslagsfinansierade verksamheter skall klart framgå.	Av budgetunderlag mm framgår vilken stadsdel som är ansvarig för olika verksamheter.
Utvärderingen skall besvara i vilken grad följande mål med modellen uppfyllts.	Det skall vara enkelt att korrigera resurserna med hänsyn till eventuella befolkningsförändringar eller ändrade levnadsförhållanden.	Det kan knappast bedömas som enkelt att korrigera med hänsyn till eventuella befolkningsförändringar eller ändrade levnadsförhållanden.
	Det skall finnas incitament för god hushållning.	Det går enkelt att vidtaga åtgärder för att åstadkomma god hushållning.
	Det skall finnas incitament för lokal utveckling och organisation.	Inte alla verksamheter ingår i stadsdelsfullmäktiges ansvarområde, ytterligare skulle kunna föras dit, exempelvis gymnasieskola mm.
	Varje stadsdel skall bära det fulla ansvaret för samtliga kostnader, som kan hänföras till den egna befolkningen.	Den interna prislistan för köp mellan stadsdelarna överensstämmer inte alltid med det verkliga priset.

Frågeområde	Fråga	Svar
	Modellen får inte innebära inskränkningar för kommunmedborgarna att fritt välja var i kommunen man vill erhålla barnomsorg eller gå i skolan etc.	Modellen innebär inga sådana inskränkningar.
	Ändrad politisk inriktning skall på ett enkelt sätt kunna få genomslag i resursfördelning.	Modellens konstruktion medger ett sådant enkelt sätt.
	På vilket sätt ger modellen stöd för ökad demokratisering?	Modellen ger visst sådant stöd genom att den främjar lokala ekonomiska beslut. De flesta av de intervjuade ser emellertid ingen koppling mellan modellen och demokrati.
Genomgång av den anslagsfinansierade verksamheten skall göras.	Stadskontoret har erfart bristande tydlighet i det ekonomiska ansvaret för anslagsfinansierad verksamhet.	
Resursfördelningsmodellen förutsätter komplettering med tydliga politiska mål och god uppföljning av verksamhetsinnehåll och måluppfyllelse.	Finns det sådana mål och sådan uppföljning? Har de integrerats i budgetprocessen?	Målformuleringar finns bland annat i anslutning till stadens budgetdokument. Dessa mål är inte så tydliga som de skulle kunna vara. Uppföljning görs av flera olika aktörer. Ett riktigt samlat grepp med struktur saknas. Mål och uppföljning synes inte ha integrerats i den ekonomiska budgetprocessen.

Frågeområde	Fråga	Svar
De som berörs av resursfördelningsmodellen skall ha förtroende för den samt anse att den är korrekt, rättvis.		De intervjuade personerna har förtroende för modellen samt anser att den är korrekt och rättvis.

Referenser

Berg Katarina, 1998

”Stadsdelspolitikerna representerar malmöborna” Stadsdelsreformen i Malmö – en demokratiutvärdering, rapport nr 10, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet

Bokenstrand Cecilia, 1993

”Behovsbudgetering – Nya budgetprinciper i kommuner” Göteborg: Cefos

Bokenstrand Cecilia, 1996

”Budgetpolitik” SOU 1996:169, bil III

Bokenstrand Cecilia, Björn Brorström, Bo Gertsson och Bo Hallin, 1998

”Resursfördelningsmodell för stadsdelsnämndssektorn i Göteborgs stad” Göteborg: BAS

Brorström Björn, Anders Haglund och Rolf Solli, 1999

”Förvaltningsekonomi” Lund: Studentlitteratur

Brorström Björn, Östen Ohlsson och Rolf Solli, 1997

”Minihandbok i utvärdering” Göteborg: Förvaltningshögskolans rapportserie, nr 5

Brorström Björn och Björn Rombach, 1996

”Kommunal förändringsobenägenhet” Göteborg: Förvaltningshögskolans rapportserie, nr 1

Cregård Anna och Rolf Solli, 1999

”Framgångsrik och turbulent – en studie av en kommuns utmärkande egenskaper till vardags och under stress” KFi-rapport nr 51 KFi. Göteborg

Garfinkel Harold, 1963

”A Conception of and Experiment with Trust as a Condition of Stable Concerted Action”, in Harvey, O.J. (ed.) ”Motivation and Social Interaction.” (New York: Ronald Press, pp. 187 – 238.)

Holmberg Daniel, 1999

“Beslutsfattandet i Stadsdelsfullmäktige“ Stadsdelsreformen i Malmö – en demokratiutvärdering, rapport nr 10, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet

Jönsson Sten, 1989

“Kommunal organisation – Från programbudgetering till kommunalnämnder”. Lund: Studentlitteratur

Jönsson Sten, 1996

“Accounting for improvement.” Oxford: Pergamon

Karlsson David, 1997

“Kommunerna och rättvisan“. Göteborg: Förvaltningshögskolans rapportserie, nr 10

Luhmann Niklas, 1979

“Trust and Power“. Chichester: Wiley

Solli, Rolf, 1991

“Ekonomi för dem som gör något“ Lund: Studentlitteratur

Bilaga 1 Intervjumall

(Mallen användes vid intervjuer med centralt placerade politiker)

1) IDENTIFIKATION:

Namn: _____ Befattning? _____
Hur länge på befattning? Tidigare befattning? _____
Sedan hur länge i Malmö stad? _____

- 2)** Sedan 1997 fördelas större delen av kommunbidragen till SDF med hjälp av en behovsstyrd resursfördelningsmodell. Vilken är Din övergripande erfarenhet och uppfattning om/av modellen (bra/dålig etc). Sätt betyg 1-5, där 5 är jättebra.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4	5

Kommentera:

- 3)** SDF infördes 1996, den nya resursfördelningsmodellen 1997.
- Hur fördelades resurserna till olika verksamheter före 1997?
Övergripande!
 - Vilka fördelar att fördela resurser till SDF hade det system som användes före 1997?
 - Vilka nackdelar att fördela resurser till SDF hade det system som användes före 1997?
- 4)** Vilka förväntningar hade Du på det nya resursfördelnings systemet?
- 5)** Varför infördes det nya resursfördelnings systemet?
- 6)** Varifrån kom idéerna?
- 7)** Vem eller vilka drev utvecklingen? Tjänstemän/politiker? Vilka var delaktiga?

- 8) Hur gjorde man för att förankra den nya modellen politiskt?
- 9) Hur gjorde man för att förankra den nya modellen i olika delar av organisationen?

Modellkonstruktion

- 10) Tycker Du att nuvarande modell är tydlig och lätt att förstå?
- 11) Tycker Du att modellen bygger på kriterier som kan påverkas av stadsdelsfullmäktige/förvaltningarna?
- 12) Anser Du att kriterierna i modellen mäter och återspeglar behoven av resurser i stadsdelen? Motivera!
- 13) Finns det några av kriterierna i modellen som Du skulle vilja ta bort, ändra på eller lägga till?
- 14) Anslagsverksamhet och socialbidrag Vilka synpunkter har Du på kopplingen av dessa till stadsdelsverksamheterna?
- 15) Är ansvaret för "anslagsfinansierad verksamhet" och "socialbidrag" tydligt, känt och accepterat?
- 16) Upplever Du att det framtagna underlaget för resursfördelningsmodell är korrekt, rättvist och förtroendeingivande?
- 17) Är modellen accepterad?

- 18) Under den tid som modellen varit i bruk har den utvecklats och förändrats på olika sätt.
- o Vilka förändringar har varit särskilt bra?
 - o Vilka förändringar har varit särskilt dåliga?
 - o Har motiven bakom förändringarna framgått?
- 19) Finns det något i tillämpningen/användningen av modellen som Du vill ändra på?

Tillämpning av modellen

- 20) Hur påverkar modellkonstruktionen arbetet i stadsdelen? (Tidsåtgång, förenklat, försvårat, mera administration?) Jämför med tidigare! Budgetdisciplin etc.
- 21) Hur uppfattas Du majoritetens centrala målstyrning, har målen blivit tydligare och viktigare?
- 22) Integreras, och i så fall hur, målstyrningen i budgetprocessen?
- 23) Har den nya modellen påverkat möjligheterna att bedriva oppositionspolitik?
- 24) Har stadsdelsfullmäktiges argumentation gentemot kommunledningen förändrats?
- 25) Har den centrala förvaltningens roll ändrats? Vilken roll har stadskontoret? Komplexitet, förståelighet?
- 26) Har de centrala tjänstemännens roller förändrats?
- 27) Har de centrala politikernas roll ändrats?
- 28) Har SDF-politikernas roll ändrat karaktär?
- 29) Ger modellen utrymme för olika centrala politiska satsningar o prioriteringar?

Effekter

- 30)** Vilken är stadskontorets roll i det nya resursfördelningssystemet?
- 31)** Har den nya resursfördelningsmodellen lett till några förändringar när det gäller
 - o hur uppföljning och utvärdering ser ut?
 - o bokslutsanalyser?
 - o jämförelser mellan stadsdelarna?
- 32)** Hur påverkar resursfördelningsmodell möjligheterna att hushålla med tillgängliga resurser på stadsdelsnivå? Är modellen ett bra instrument för detta?
- 33)** Finns det ett särskilt resonemang kring hushållande effekter när det gäller anslagsfinansierad verksamhet och socialbidrag?
- 34)** Läger modellen hinder i vägen för medborgarna att göra fria val av kommunal service?

Demokrati

- 35)** Ger modellen stöd för en ökad demokratisering?
- 36)** Hur visar sig ökad demokratisering?
- 37)** På vilket sätt har resursfördelningsmodellen påverkat medborgarnas möjlighet till insyn/inflytande? Hur kan demokratiseringsprocessen påverkas?
- 38)** Har det funnits förväntningar på den nya resursfördelningsmodellen som inte infriats eller blivit väsentligt mindre än vad som förväntats?
- 39)** Vad behöver enligt Din mening göras för att effekten av resursfördelningen skall bli ännu bättre än den är idag?
- 40)** Vilka alternativ till nuvarande resursfördelningsmodell finns det enligt Dig?
- 41)** Andra synpunkter:

Bilaga 2 Kriteriekopplingar mm

Kriterier, kopplingar och verksamhetsområden i resursfördelningsmodellen för Malmö stad

	För- sko- la	Skol- verk- sam- het	Skol- barns- om- sorg	Fri- tids- verk- sam- het	Indi- vid- o. fa- milje- om- sorg	Äld- re- om- sorg	Om- sorg- LSS	Ge- men- sam ser- vice
Grundresurser								
0 år					○			○
1-2 år	○				○			○
3-5 år	○				○			○
6 år		○	○		○			○
7-9 år		○	○	○	○			○
10-12 år		○	○	○	○			○
13-15 år		○		○	○			○
16-19 år				○	○			○
20-64 år					○	○		○
65-69 år					○	○		○
70-74 år					○	○		○
75-79 år						○		○
80-84 år						○		○
85-89 år						○		○
90- år						○		○
Grundbelopp								X
Anslag								X
Tilläggsresurser								
Barn med utom- nordisk bakgrund	○	○		○	○			
Barn med ej gift förälder utan arbete					○			

	För- sko- la	Skol- verk- sam- het	Skol- barns- om- sorg	Fri- tids- sam- het	Indi- vid- o. fa- milje- om- sorg	Äld- re- om- sorg	Om- sorg- LSS	Ge- men- sam ser- vice
Barn till föräldrar med enbart för-gymnasial utbildning		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>					
Barnfamiljer med inkomst under 200 tkr/år	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				
Barn med förvärvsarbetande mor	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>					
Socialbidragshushåll					<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		
Barn i socialbidragshushåll					<input type="radio"/>			
Missbrukare på alkohol- och narkotikakliniken					<input type="radio"/>			
Ensamboende 75 år och äldre						<input type="radio"/>		
Personer med förtidspension/sjukbidrag						<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Sista levnadsår 65-74 år						<input type="radio"/>		
Personer i LSS-kretsen i ordinärt boende							<input type="radio"/>	
Nyanlända invandrare med introduktion					<input type="radio"/>			

KFi:s rapportserie

1. Brorström Björn, 1988
"Forskning kring kommunal ekonomi och organisation.
Några slutsatser och metodmässiga reflektioner"
2. Solli Rolf, 1988
"Ekonomi för dem som gör något - Om ekonomiinformation för verksamhetsansvariga"
3. Johansson Staffan, 1990
"Uppföljning av Kf/Lf-86 - Kommunernas och landstingens budget- och redovisningsmodell"
4. Brorström Björn, 1990
"Effektivitet - Synsätt, begrepp och modell"
5. Brorström Björn, 1990
"Redovisning - En idéskrift kring externredovisning, finansiell analys och ekonomistyrning"
6. Jönsson Sten, 1990
"Stadsdelschefernas förväntningar"
7. Brorström Björn, 1990
"Mot decentralisering och integrering - process och resultat"
8. Brorström Björn, 1991
"God ekonomi i kommuner och landsting"
9. Johansson Inga-Lill., Leijon Svante, Nilsson Lennart och Bo Westerlund, 1991
"God kommunal organisation"
10. Jansson Lennart, 1991
"Ekonomrollen i förändring. Ekonomistyrningsfunktionen i kommuner och landsting"
11. Brorström Björn, 1991
"Ekonomi för beslutsfattare. Den finansiella analysens uppgift, innehåll och utformning"
12. Norén Lars, 1991
"Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning"
13. Bengtsson Ulla och Björn Brorström, 1992
"Redovisning av förändring och motståndskraft - resonemang kring den finansiella redovisningens uppgift"
14. Brorström Björn och Rolf Solli, 1992
"Ekonomi i en kommun - ett praktikfall om styrning och information"
15. Wise Louise R., 1992
"Transitions in Local Government Pay Administration"
16. Jönsson Sten och Rolf Solli, 1992
"Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen. Erfarenheter 1990-91"

17. Johansson Inga-Lill och Ewa Wikström, 1992
"Engagemanget - organisationens livsande? En studie av den enskilda människans engagemang i kommunal verksamhet"
18. Brorström Björn och Viveka Edlund, 1993
"Ekonomistyrning i teori och praktik - ideal och effekter"
19. Leijon Svante, 1993
"Att välja kommunens organisationsform - eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, intern förutsättningar, verksamhetsambitioner och begränsade resurser"
20. Jensen Christian, 1993
"Aktörers föreställningsramar om kommunal organisering stadd i förändring"
21. Brorström Björn, 1993
"God ekonomi - om bedömning av kommunernas och landstingens ekonomi"
22. Leijon Svante m.fl., 1993
"God kommunal organisation - Lyssning, Tolkning, Handling"
23. Brorström Björn och Viveka Edlund, 1993
"Ekonomistyrningens effekter - tio ekonomichefer om sina modeller"
24. Johansson Staffan och Rolf Solli, 1994
"Hur kunde det bli så? En studie av ett lärorikt och misslyckat investeringsprojekt i en kommun"
25. Fihn Glenn, 1994
"Den dubbla bokföringen, dess ursprung och Luca Pacioli"
26. Brorström Björn m.fl., 1994
"Effektivitet och stadsdelsnämnder. En studie av verksamhet, organisation och ekonomi i Göteborgs stad"
27. Skottsberg Berit och Svante Leijon, 1994
"Att utvecklas i enlighet med sina förutsättningar - en studie av omsorgsarbetets utveckling från institution till öppna livsformer"
28. Brorström Björn och Christian Jensen, 1994
"Decentralisering och ekonomi"
29. Fihn Glenn, 1995
"Förändring av kommunal redovisning under 1980-talet"
30. Brorström Björn, Fihn Glenn, Olsson Håkan och Hans Petersson, 1995
"Finansiell bedömning och årsredovisningsinformation - En studie i fyra kommuner av beslutsfattares synsätt och tillvägagångssätt"
31. Johansson Staffan, 1995
"Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer. Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service"
32. Cwejman Malgorzata och Viveka Edlund, 1995
"Information och informationssystem inom sjukvården. En användarstudie inom Bohuslandstinget"

33. Bengtsson Ulla, Brorström Björn och Hans Petersson, 1995
"Finansiell redovisning och pensionsåtagandets redovisningsmässiga hantering i kommuner och landsting"
34. Brorström Björn, 1995
"Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer"
35. Jensen Christian, 1995
"Kommun- och riksdagspolitikerns syn på relationen dem emellan eller 'När krubban är tom då bits hästarna'"
36. Källström Anders och Rolf Solli, 1995
"Kommundirektören. Vardagen och teorin"
37. Brorström Björn, Bengtsson Ulla, Cwejman Malgorzata, Edlund Viveka och Marianne Leffler M., 1996
"Forskning pågår - fyra artiklar om styrning i offentlig förvaltning"
38. Malmer Stellan, 1996
"Självkostnad"
39. Leffler Jonas, 1996
"Vårdkedjans möjligheter och begränsningar"
40. Brorström Björn, 1997
"Förklaring av finansiell utveckling - ett förvaltningsekonomiskt forskningsprojekt"
41. Brorström Björn och Rolf Solli (under medverkan av Viveka Edlund och Sven Siverbo, 1997
"När intäkten kom - en studie av skiftet från kostnads- till intäktstyrning i budgetkopplade organisationer"
42. Leffler Marianne (red.), 1997
"Kommunala reformer - tre uppsatser om styrning"
43. Jensen Christian och Staffan Johansson, 1997
"Kunskap som orienterar och övertygar. Två fallstudier om hur kommunala ledare använder forskning"
44. Brorström Björn, Orrbeck, Katarina och Hans Petersson, 1998
"Resultat, flöde och risk - finansiell analys prövas av experter"
45. Wikström Ewa (red.), Löfström Mikael, Jansson Lennart, Mühlenbock Ylva och Sven Siverbo, 1998
"Flerpartssamverkan i missbruksvården - Försöksprojekt i Umeå, Kristianstad och Göteborg"
46. Brorström, Björn, 1998
"Samhällsvetenskapliga problemställningar och kvalitativa forskningsmetoder. En rapport med fokus på kommunforskning i Västsverige"
47. Solli, Rolf, 1998
"Viskande tjänstemän - En studie av kommunala ekonomichefers vardag"
48. Brorström, Björn och Marianne Leffler, 1998
"Berättelsen om Kungälv - om utmärkande egenskaper och goda institutioner".

49. Leffler, M. och Y. Mühlenbock (under medverkan av B. Brorström), 1998
"NU-sjukvården - sjukvård i förändring. En studie av fusionen mellan Uddevalla sjukhus och NÄL"
50. Bengtsson Ulla och Björn Brorström (red.), 1999
"Forskarperspektiv på kommunala problem - en rapport om resurser, reformer och institutioner, i går, idag och i morgon"
51. Cregård Anna och Rolf Solli, 1999
"Framgångsrik och turbulent - en studie av en kommuns utmärkande egenskaper till vardags och under stress"
52. Brorström Björn, Orrbeck Katarina och Hans Petersson, 1999
"Finansiell bedömning. Tre perspektiv"
53. Brorström Björn och Marianne Leffler, 1999
"Berättelsen om Lidköping - Om innebörden av Li'köpingsandan och om motståndskraftiga institutioner"
54. Brorström Björn, Gertsson Bo, Mühlenbock Ylva och Rolf Solli, 1999
"Malmö stads resursfördelningsmodell inom stadsdelssektorn - konstruktion, innehåll och effekter"

