

GRI-rapport 2000:6

**Var finns rättvisan i fördelningen
av resurser i en liten storstad?**

Sten Jönsson

School of Economics and Commercial Law
Göteborg University
(sten.jonsson@gri.gu.se)

Uppsats presenterad vid konferensen "Managing Big City" den 27 – 29 Augusti 1999
vid Göteborgs Universitet

Var finns rättvisan i fördelningen av resurser i en liten storstad?

Abstract:

En berättelse om budgetreformer och med dem sammanhängande organisatoriska förändringar i Göteborgs Stad analyseras mot bakgrund av Rawls "Theory of Justice". Man finner då att beslutscentrum vad gäller prioriteringar har förflyttats över tiden. Men framförallt finner man att strävan efter en rättvis procedur (procedural justice) har inbjudit ytterligare intressenter, utöver de traditionella, förkämpar ("advocates") och väktare ("guardians") att delta.

Introduktion.

Ledare och chefer finner sig i ökande grad vara tvungna att agera i komplexa situationer. De standardmodeller för ledningsbeslut som vi har att tillgå antar, utöver de vanliga, besvärande, antagandena om rationalitet, att besluten äger rum i en renodlat hierarkisk ordning med fastställande av prioriteringar i toppen.

Från dessa höjder antas en sammanhängande och välordnad uppsättning mål skickas neråt i hierarkin och allt dess bas behöver göra är att välja det bästa av de åtgärdsalternativ som föreligger. Vi akademiker, som i dessa sammanhang gärna glömmer våra egna "Byzantinska" fakultetsmöten, är snabba att fördöma de brott mot reglerna för rationellt beslutsfattande som vi ser "praktikens män (numera en större andel kvinnor)" begå. Men våra modeller är normativa! Vi bygger dem för ideala världar!

Vi antar att marknader är i jämvikt (därför att annars kan vi inte uttala oss om deras effektivitet), att organisationer har ett överordnat mål och att de kan se in i framtiden (annars kan de ju inte vara rationella). Vi borde inte bli upprörda eller förvånade över att organisationer håller fast vid ömsesidigt motstridiga mål samtidigt. Vi borde inte med röstens darrande av indignation kräva att, i Avregleringens namn, att marknader borde regleras bättre så att de blir mera Marknads-lik. När marknader visar sig fungera dåligt skyller vi på egenskaper som inte hör samman med den goda marknaden (som till exempel insider information) och glömmer det enkla faktum att om alla aktörer på marknaden hade samma information skulle det inte bli mycket affärer (Det är ju svårt att ha olika preferenser med samma information). Hela poängen med marknader är just skillnader i information och värderingar. Utan insiders ingen marknad – det är den som vet var fiskstimmen står som fångar fisken - men man blir naturligtvis upprörd när insiders gör klipp på kapitalmarknaderna.

När organisationer fallerar försöker vi "rationalisera" dem (Scott and Meyer 1994)! Det innebär att man försöker återställa rationaliteten genom reformer. Reformen konstrueras genom design och tillfället att "sälja in" dem skapas genom den gamla organisationens fallisemang. Man argumenterar med hjälp av förklaringar till varför den gamla ordningen inte fungerar och med beskrivningar av den sköna nya värld som kommer

att förverkligas när reformeringen har genomförts (Hedberg and Jönsson 1978). Våra fantasier om framtiden, efter reformen, byggs upp från den nuvarande debatten om vad som utgör godheten i organisatoriska lösningar. På så vis färgar såväl det nuvarande fiaskots realiteter och drömmen om framgång vår design.

Det har erbjudits många tillfällen och argument för rationalisering i kommuner under de senaste årtiondena i Sverige. Välfärdsstaten byggdes och byggdes ut till oöverträffad omfattning i vårt land och dess fördelningsmekanismer lokaliserades i huvudsak till kommunerna. Göteborg har till helt nyligen varit den största kommunen i landet (eftersom den innefattade sjukvård som normalt är en landstingsuppgift) med ett antal anställda som varierat mellan 40 och 50 tusen som betjänat en befolkning som varit 10 gånger så stor. Det är fråga om en stor organisation i alla dimensioner och den blir naturligtvis utsatt för organisatoriska modeväxlingar såväl som effekterna av finansiella realiteter.

Välfärdsstaten är ett modernismens projekt. Det välkomnar rationalitet. Höjdpunkten var introduktionen av programbudgetering under 1960-talet (Wildavsky 1975). Men ingenstans i världen kan vi, enligt Wildavsky, hitta någon tillämpning av dessa programbudgeteringens oantastligt rationella principer som lever upp till programbudgeteringens egna kriterier. "Vi har bara en värld", säger Wildavsky, "och programbudgetering har prövats där". Den fungerade inte! Var det fråga om implementeringsfel? Knappast! Implementering är också en del av världen och kan alltså rationaliseras. Det tycks som om varken marknaden eller hierarkin klarar av att i praktiken leva upp till sina egna kriterier som effektiva instrument för välfärd. Putnam (1993) förklarar institutionell effektivitet i termer av socio-kulturella faktorer som han summerar under rubriken "civila samhällets traditioner" (civic traditions) efter att ha studerat olika regioner i Italien under 20 år. Kanske borde man se erfarenheterna av misslyckade administrativa reformer, inte i ljuset av reformkonstruktionernas instrumentalitet (givet en idealiserad miljö), utan från ett perspektiv av uppbyggnad av institutioner (regler för samspelet mellan olika enheter i samhället) över tiden? En sådan uppbyggnad av institutioner kan antas framdriven av krav på en rättvis fördelning av gemensamma (Rawls 1973). Ett av problemen tycks vara var man skall lokalisera fördelningsmekanismen. När förtroendemännen försöker lösa detta problem verkar de

som de blir offer för sina egna, eller riktigare, sina rådgivares, konstruktioner. Världen, den värld i vilka dessa konstruktioner prövas, slutar inte förändras länge nog för att konstruktionerna skall hinna installeras och trimmas till effektivitet. Kommunala organisationer är tacksamma studieobjekt i detta avseende eftersom de har utvecklats i samspel med såväl krav på kollektiva lösningar på samhällsproblem som med krav på modernisering av välfärdsstaten med åtföljande komplexitet och anpassningssvårigheter.

Går man tillbaka i tiden finner man att kommunerna till en början fokuserade på vissa "infrastrukturella" uppgifter (vägar, vatten, avlopp, brandkår). Sådana uppgifter sågs som separata med lite behov av samordning. Moderniseringen genom välfärdsstaten medförde prioriteringsbehov och resursknapphet och, som en följd av detta, behov av policyutformning genom demokratiska processer.

Komplexiteten i prioriteringsproblemet genererade ett ständigt behov av administrativa hjälpmedel som kunde bära en del av resursfördelningsarbetet. Sådana hjälpmedel (såsom programbudgetering) har hela tiden ansetts frigöra politikerna från rutinarbete så att de i större utsträckning kan ägna sig åt de övergripande, viktigare, principiella policyfrågor. Hjälpmedlen skulle göra genomförandet av policybesluten till en mekanisk tillämpning så att allt blir som det var tänkt (ratio). Men modet växlar och ibland är centraliserad styrning (à la programbudgetering) den önskvärda lösningen och under andra perioder är det decentralisering som skapar den rätta anpassningsförmågan. Reformerna som omlokaliserar den här mekanismen som i sig bär fröet till rättvisa avlöser varandra och efterlämnar sediment i form av rutiner och praxis i organisationen. Sådana "rester" från tidigare reformer ökar komplexiteten när organisationen försöker anpassa sig till en föränderlig miljö genom fragmentering av handlandet till flera olika organisationsnivåer. Ambitionen att finna funktionella lösningar driver den kommunala organisationen mot allt större komplexitet (och lösningen är ännu bättre administrativa verktyg!).

I Göteborg började problemen redan när välfärdsstatens expansion tog fart efter andra världskriget. Fram till krisen under senare delen av 50-talet beskrev våra källor traditionen som att de "verkliga" budgetbesluten togs vid ett sammanträde med Stadskollegiet vid en middag hemma hos Stadskansliets chef. För förvaltningscheferna gällde det att få den egna föredragningen förlagd till i samband med kaffet (med

“avec”) då förtroendemännen kunde förväntas vara på gott humör. Man summerade de beslutade utgifterna och anpassade skattesatsen därefter. Moderniseringen av budgetprocessen kom i samband med en övergripande samordning av planeringen och med en fortsatt professionalisering av tjänstemanna staben (Jönsson och Lundin 1975).

En allt effektivare organisation under den pragmatiska syn (“Göteborgsandan”) på prioriteringarna som var förhärskande gjorde att förmågan att spendera så småningom översteg förmågan att hitta finansieringslösningar. Göteborgsandan avlöstes av partipolitik, som i sin tur kompletterades med “ekonomisk demokrati” (en eufemism för ökat fackligt inflytande över politiska beslut), och senare av brukar och medborgardeltagande. Det tycks som om Göteborgs stad har varit inriktad på att finna “pure procedural justice” (ren procedurrättvisa) (Rawls 1973) under de senaste 25 åren.

Denna uppsats syftar till att

1) ställa samman en berättelse om de olika budgetreformerna (och därmed sammanhängande organisationsförändringar) baserat på vår egen forskning kring styrningen av Göteborgs ekonomi sedan början av 70-talet,

2) tillämpa Rawls “theory of justice” för att förstå hur centrum för en rättvis fördelning lokaliserats vid olika tidpunkter och därmed se dynamiken i institutionsbyggandet över tiden.

Den empiriska basen utgörs av den serie av studier som författaren genomfört tillsammans med andra; först av samspelet mellan fysisk och ekonomisk planering (Jönsson och Lundin 1975), sedan av budgetprocessen under tre år (Jönsson 1982), vidare av politiken i att ändra trafikpolitiken (Brunsson och Jönsson 1979) och till sist studien av stadsdelsnämndsreformen (Jönsson et al 1995, Jönsson et al 1997)

Berättelsen.

I kölvattnet av det tidiga 50-talets Korea-boom ökade välfärdsstatens ambitioner. Ritningarna för en kaskad av välfärdsreformer utarbetades centralt (i riksdagen) och sattes i verket genom kommunerna. För att bära kostnaderna för en mera professionell administration behövde man göra kommunerna större och bärkraftigare. En av reformerna var kommunsammanslagningarna. Optimismen var stor och även om basen för beskattning tillväxte räckte inte inkomsterna utan ett tryck på ökade skattesatser gjorde sig gällande. Kommunernas största inkomstkälla var en inkomstskatt som snabbt närmade sig 15 %. Två professorer vid Handelshögskolan i Göteborg skrev en debattskrift kallad "Måste kommunalskatten stiga?" (Trolle & Goldberg 1958). Skattebetalarna skulle utan tvekan revoltera om trenden fortsatte (skattesatsen idag är över 30 %). Något måste göras! Kommunerna måste bli effektivare! Det behövs "management"! Detta behov av administrativ effektivitet kändes troligen tidigare än på de flesta håll i just Göteborg, staden med Sveriges största kommunala administration (inkluderade ju sjukvården). Handelshögskolan i Göteborg kontaktades och där satte man igång ett forskningsinstitut för bl. a. förvaltningsstudier. En grupp yngre forskare fick sina första forskningserfarenheter i kommunala rationaliseringsstudier (Bör Slakthuset läggas ned? Hur borde ett nytt redovisningssystem för sjukvården se ut?). Flera av dessa företagsekonomiska forskare blev värvade till ledningsarbete i kommunens centrala administration i början av 60-talet och utgjorde kärnan i professionaliseringen av administrationen som tidigare dominerats av juridisk expertis. Den ökade ledningskapaciteten medförde emellertid inte någon stabilisering av finanserna, tvärtom, förbättrad "management" ökade förmågan att göra av med pengar. Man kunde stärka argumenten genom att peka på samordningsvinster (När Gatukontoret ändå gräver i X-gatan, borde Vattenverket passa på att byta ut de gamla ledningarna, och för övrigt behövs en ny pump nu när kapaciteten ökar....)

Rambudgetreformen (jfr "utgiftstak")

Mot slutet av 50-talet fängade en ny anstas i budgetarbetet uppmärksamheten. En grupp seniora tjänstmän ledda av den nyrekryterade drätselkamrern och med stöd av dåtidens finanskommunalaråd drev tesen att en finansiell kris var på väg. Grundorsaken var att verksamhetsplanerna spikades först och därefter tog man itu med finansieringen. Eftersom verksamhetsplanerna innefattar angelägna projekt som stöder varandra

sinsemellan (och över förvaltningsgränser) trängs förtroendemännen in i situationer där de inte kan tillämpa sina egna prioriteringar.

Processen borde vara den omvända! Först bestämmer man det ekonomiska utrymmet (budgetramen) och tilldelar varje förvaltning en budgetram (plus en gemensam ram för investeringar). Sedan får varje förvaltning/nämnd lägga sitt budgetförslag inom den givna ramen. Då kommer kommunfullmäktige och dess organ styra kommunens utveckling! En budgetreform med denna inriktning sattes i verket. Det fungerade! På kort tid förbättrades kommunens finanser avsevärt! Detta förklaras delvis av bristande insikter i den kommunala bokföringen utanför den egna ekonomiavdelningen – avskrivningsmedel (som ju inte leder till utgifter) räknades som kostnader för förvaltningarna och mostsvarande kassaflöde stannade hos Finansförvaltningen. “Göteborgsandan”, en fras som myntades av Harry Hjärne, Göteborgs-Postens ägare, som var ledamot för Folkpartiet, utvecklades – den innebar att förtroendemännen först kom överens över partigränserna om den ekonomiska ramen för budgeten (skattesats och upplåning) och endast efter detta var det tillåtet att börja argumentera för de olika prioriteringarna. Alla tycktes gilla den nya ordningen! Den hade en disciplinerande effekt! Som genom ett under accumulerades centrala reserver (avskrivningsmedlen). Dessa kunde användas för olika angelägna projekt (såsom Sävenäs sopförbränningsstation) som styrdes vid sidan av rambudgeteringen. Men, alas, snart, från mitten av 60-talet försämrades finanserna igen! Miljonprogrammets stora investeringar drev utgifterna.

Dittills hade staden styrts av en stabil socialistisk majoritet i fullmäktige, men nu framträdde en ny typ av politiker, akademiker. Folk med företagsledningserfarenhet, särskilt i Folkpartiet, ryckte fram. I 1966 års val vann en icke-socialistisk koalition. Dess första åtgärd för att förbättra styrningen var att sätta igång en utredning om kommunledningens organisation (några mindre reformer hade genomförts under 60-talet). Nu inriktades energin mot att få “en kommunstyrelse som styr”. En tung kommunstyrelse med flera kommunalråd inrättades och den centrala förvaltningen samlades i två kontor (tidigare 5). Organisationen var i drift från 1971. Budgetprocessen, tidigare “rambudgetering”, vidareutvecklades under inflytande av programbudgetering till “program och ram” vilket innebar att ett första budgetbeslut togs under våren före

budgetåret och innehöll inte bara budgetramen som tidigare utan också uttalanden om prioriteringar för det kommande budgetarbetet (och blev därigenom ett mera "politiskt" dokument). Därmed skulle scenen vara färdig för en förbättrad kvalitet i resursfördelningen samtidigt som man behåller greppet om finanserna! Man bör då komma ihåg att Göteborgs stad var en mycket stor organisation, sjukvården och socialförvaltningen hade båda upp emot 20 000 anställda. Problemet var att oljekrisen 1969 hade fått Sveriges ekonomi i obalans och den andra krisen 1973 gjorde inte saken lättare. En "överorganiserad" välfärdsstat, med full sysselsättning och starka fackföreningar i färd med att införa "ekonomisk demokrati" under Olof Palmes viljestarka ledning, var inte redo att snabbt anpassa sig till denna externa chock! Industrins anpassning var dock i full gång. Skeppsvarven (tre stora sådana inom Göteborgs stad) var på väg att läggas ned, stålindustrin omstrukturerades. Arbetslösheten nådde nya efterkrigsrekord. I nyheterna lyssnade vi till senaste nytt i avtalsförhandlingarna. Prisökningarna, till följd av stigande oljepriser, skulle kompenseras med lönehöjningar i en tid av stigande arbetslöshet. Byggandet av bostäder gick på högvarv trots att efterfrågan snabbt avtog. Problemet med "bostadsbrist" förbyttes snabbt till problemet med "tomma lägenheter" (Jönsson & Lundin 1975a). På riksplånet blev strategin att ordna med en "överbrygging" till nästa konjunkturuppgång. En del av lösningen var att absorbera en del av arbetslösheten genom en expansion av den offentliga sektorn (särskilt barnomsorgen expanderade).

Nu blev det intressant att göra en intensivstudie av budgetprocessen! Kraven i löneförhandlingarna som slutfördes under början av 1975 var 15 %, inflationstakten var ungefär 13 % samtidigt som budgetramen för 1976 byggdes på antagandet att såväl löner som priser skulle öka med 6 % (kommunens budgetchef, en realist, hade gömt undan ytterligare 4 % löneökning under "OB-anlaget"). Denna uppenbara underskattning av löneutvecklingen var naturligtvis taktiskt betingad – man kan inte gå in i en avtalsförhandling med i förväg offentliggjorda (realistiska) förväntningar om utfallet. Å andra sidan förutsatte rambudgetfilosofin en strikt disciplin med förvaltningarnas budgetförslag inom det fastställda ramarna.

Fram till nu har berättelsen avsetts ge en bakgrund till det som senare skedde. Nu flyttas själva budgetarbetet i förgrunden och mera detaljer behövs. Först processens

allmänna struktur (Jönsson 1982, Jönsson & Lundin 1976, Jönsson & Malmer 1978, Jönsson 1978): I svenska kommuner leddes vid tiden för studien varje förvaltning av en nämnd av förtroendemän med samma majoritet som i fullmäktige. Nämnden deltar i planeringsprocesserna genom sina reguljära sammanträden (vanligen en gång per månad). Kommunens styrcentrum är kommunstyrelsen som i Göteborg bestod av 15 (tung) ledamöter som har tjänstemannaorganet Stadskansliet/Stadskontoret med c.a 130 tjänstemän till stöd. Kommunstyrelsen har en "budgetberedning" som sköter förhandlingarna med nämnderna/förvaltningarna i slutskedet då man skall pressa in förslagen inom ramarna i enlighet med de prioriteringar som kommuniststyrelsen fastlagt. Tidsschemat för processen stratar i Januari året innan budgetåret då kommuniststyrelsen tar beslut om de "antaganden" som skall ligga till grund för arbetet (befolkningsutveckling, bostadsbyggande, arbetslöshet, inflation etc.). I Februari tar kommunstyrelsen ytterligare ett beslut om prioriteringar och budgetramar per förvaltning. Fullmäktige tar det formella beslutet tidigt i mars. Sent i maj framlägger så nämnderna sina programbudgetar (5 år) med prioriteringar och motiveringar. Stadskontoret sammanställer förslagen och konstaterar alltid att förslagen ligger långt över den givna ramen. I augusti kommer besked från Skatteverket om taxeringsutfallet för det kommande året och kommunstyrelsen får en säkrare grund för beredningen av budgetförslagen. Kommunstyrelsens majoritet fastlägger nu (mitten av september) definitiva riktlinjer för hur man kommer att gå tillväga för att balansera budgeten (minoriteten tar detta tillfälle att visa upp ett eget förslag och påpeka vilka brister majoritetens förslag innehåller). Under resten av september och oktober genomför så budgetberedningen förhandlingarna med nämnderna enligt riktlinjerna med återrapportering till kommunstyrelsen. Budgeten och förslaget till skattesats för det kommande året läggs fram i slutet av oktober och fullmäktige tar beslutet sent i november efter årets viktigaste politiska debatt.

Det finns inte mycket att invända mot denna procedur. Den bygger på programbudgeteringens rationella idé. Vårens diskussion om prioriteringar avsågs vara långsiktiga och höstens prioriteringar, med bättre kända finansiella förutsättningar, avsågs styra prutningarna ned till ramarna för nästa års budget. Strukturen passade utmärkt in på Wildavskys (1975) teori om roller i budgetarbetet ("advocates" och "guardians"), med förvaltningar som "förkämpar" för förbättringar i deras respektive

sektor, och kommunstyrelsen som "väktare" av skattekistan (med ett argument; det finns inte mera pengar!). Vår studie av budgetprocessen för åren 1976 – 78 innebar att vi nogga följde förhandlingarna under hösten och mera på distans resten av året (Jönsson 1982).

Situationen inför 1976 års budget var allvarligare än vanligt och detta var också det ledande temat i kommunstyrelsens PM om budgetberedningen i augusti 1975. Här fanns inte utrymme för något finsnickeri vad gällde prioriteringar. Varje nämnd skulle att

- 1) skära ned sina budgetförslag till den ram som angavs i fullmäktiges mars-beslut
- 2) därefter skära ned budgetförslagen ytterligare 1,5 %
- 3) nämnderna uppmuntrades att finna vägar att öka intäkterna (t.ex. genom avgiftshöjningar)

Dessutom förutskickades att skattesatsen skulle höjas från 23 till 24 %. Vårens planer förutsåg ökad upplåning, men ingen förändring av dessa planer föreslogs nu. När budgetberedningen inledde sitt arbete var man överens om att om man skulle kunna pressa ned totalramen till 1,5 % under den ursprungliga måste man begära 2 % av nämnderna för att ha prutmån.

Under den förhandlingsprocess som följde fick vi tillfälle att observera ett stort urval av "budgettricks" från nämndernas sida. Oftast var de framgångsrika i den meningen att "förkämparna" lyckades undvika nedskärningar. En del lyckades till och med utöka sin budgetram. Två exempel får illustrera:

Fritidsförvaltningens chef kallade till presskonferens ett par dagar före mötet med budgetdelegationen. Man ville redogöra för hur man skulle klara av de prutningar man ålagts.

Den stora besparingen skulle åstadkommas genom att man lade ned några fritidsgårdar i centrala staden och överlät driften till föreningslivet. Detta var en het politisk potatis. Majoriteten förordade sådan "outsourcing" men minoriteten (socialdemokraterna) ville att fritidsgårdar skulle drivas i egen regi. Det var valår 1976 och pressen mobiliserade med intervjuer med fackliga företrädare och engagerade fritidsledare som framhöll att

ungdomarna skulle drivas ut på gatan. Ungdomarna, i sin tur, ockuperade sina fritidsgårdar. Budgetberedningen fann att det var lämpligt att avstå från besparingar på fritidsförvaltningen och utökade istället budgetramen så att såväl egen regi som föreningsdrivna fritidsgårdar kunde beredas plats.

Sjukvården kom till budgetberedningen dels med nedskärningar på högprioriterade områden. Detta var så provocerande att nämndens ordförande, som ju var ledamot av fullmäktiges majoritet tvingades dra tillbaka förslagen vid sittande bord och ersätta dem med ett allmänt löfte om att spara motsvarande belopp under löpande budgetår. Rent tekniskt löstes detta genom att öka på "vakansavdraget" (alla tjänster beräknas inte vara besatta under hela året vilket innebär besparingar). Sjukvården kom därmed att börja året med en underbalanserad budget (vilket kanske var avsikten) och utan prioriteringar som angav var besparingarna skulle tas hem. Nämndens ordförande insåg tydligen att karriärmöjligheterna nu var bättre på annat håll och drog sig ur Göteborgs kommunalpolitik.

Resultatet av hela budgetberedningen blev en underbalanserad som endast formellt var i balans (genom ett "Allmänt vakansavdrag" i flera förvaltningar). Dessa vakansavdrag var helt orealistiska enligt budgetavdelningens bedömning. Det allmänna intrycket från denna första krisbudget var att förvaltningarna var listiga i sin användning av media och medborgarnas upprördhet för att försvara sina budgetförslag. Det förekom knappast några jämförelser mellan behoven på olika förvaltningsområden i beredningen. Eftersom majoriteten bestod av en borgerlig koalition hade man svårt att snabbt ta gemensam ställning till olika utspel. Utspelet hade varit framgångsrika och de centrala "väktarna" av skattekistan var försvagade. Dialogen om prioriteringar, i den mån den förekom, fördes mellan majoritet och nämnder snarare än mellan majoritet och minoritet. Vi beskrev det hela som "budgetering genom konfrontation" (Jönsson 1982). Många tvistefrågor föreföll olösta och budgeten hade delvis förlorat sin förankring i plandokument och verksamhetsdata. Hur skulle detta hålla och skulle frågorna komma upp igen i nästa budgetprocess som skulle nå sitt klimax under brinnande valkamp?

Budgetavdelningen ansåg att en del av problemen under hösten hade berott på att förvaltningarna lyckades sätta budgetberedningen under tidspress vilket tvingade den

att göra eftergifter. Detta skulle motverkas i nästa omgång genom att budgetförslagen inför 1977 skulle vara "prioriterade" för +/- 3 % runt budgetramen. Detta skulle också ge budgetberedningen bättre möjligheter att jämföra effekterna mellan förvaltningarna. Vår bedömning var att budgetavdelningen var för optimistisk härvidlag. Det var inte troligt att förvaltningarna/nämnderna skulle utlämna sig till budgetberedningen genom en sådan rankning av aktiviteter (Nollbas- budgetering var populärt för tillfället!), men återigen var argumenten fullt logiska och rationella. Proceduren var densamma som föregående år. Man ålade nämnderna att komma in med "prioriterade (+/- 3 %) förslag men fortfarande gällde att löner och priser skulle tas upp till en ökning med endast 6 %.

Förslagen som kom in i maj visade sig överskrida den anvisade budgetramen med rekordartade 8 %, vilket oroade budgetavdelningen. Skillnaden mot föregående år var att nu tog ju valkampanjen fart under sommaren och det visade sig att "prioriteringarna" blev "politiserade" i valkampanjen, vilket rimligen bör ses som en bra sak ur demokratisynpunkt, men knappast ur budgetberedningssynpunkt.

I sitt augusti-PM föreslog kommunstyrelsen att obalansen skulle lösas genom

- 1) skattehöjning till 25 %
- 2) ökad upplåning
- 3) prutningar under den givna ramen (om än mindre än föregående år)
- 4) mindre anslag för "Oförutsedda Behov"

Trots att valkampen närmade sig klimax gick det att komma överens med minoriteten om finansieringen, men man blev oenig om fördelningen mellan verksamhetsområdena. Ett huvudtema i valdebatten var huruvida stadens ekonomiska situation var allvarlig eller inte. Majoriteten fann sig föranlåten att offentligt hävda att den ekonomiska situationen var under kontroll samtidigt som man i kontakterna med nämnderna drev hårda besparingskrav. Budgetavdelningen blev alltmer frustrerad eftersom nämnderna kunde väntas vara mindre samarbetsvilliga inför valet och de ledande politikerna ägnade inte budgetprocessen tillräcklig uppmärksamhet. Budgetberedningens första möten med nämnderna inskränkte sig till att be nämnderna komma tillbaka med ett slutligt budgetförslag inom ram senast den 1 oktober (efter valet). Valet medförde majoritetsskifte, men den kvardröjande majoriteten skulle handlägga

slutförhandlingarna om budgeten. Normalt skulle man då låta den tillträdande majoriteten ha avgörandet eftersom den skall leva med budgetbesluten, men nu dukade den omhuldade "Göteborgsandan" under i kontroversen över Kungstorgsgaraget. Det rörde sig om ett länge projekterat underjordiskt garage i centrala staden som när byggandet startades blev ockuperat av grupper som inte ville ha in mera trafik i staden. Minoriteten demonstrerade sympati för ockupanternas argument och den knappa valsegern tillskrevs av den förlorande majoriteten detta "svek" mot tidigare överenskommelser i planeringen och beslutet att starta projektet. Man hade också blivit oense om kommunstyrelsens roll i budgetprocessen (vi insåg att vi måste följa processen ytterligare ett år). Resultatet blev att den kvardröjande majoriteten bestämde sig för att rida på formaliteter och "ta ansvar" för 1977 års budget.

Ett nytt fenomen som dök upp när man sammanställde nämndernas budgetförslag inför 1977 var att flera nämnder begärde kompensation för ("orealistiska") nedskärningar som gjorts i 1976 års budget. Ytterligare en variant företrädde av sjukvården där man deklarerade att de antaganden varpå budgeten byggde var så orealistiska att man hade valt att följa dem till punkt och pricka och avsäga sig ansvaret för konsekvenserna. Den tjänstemannagrupp inom Stadskontoret som beredde den samlade investeringsbudgeten meddelade tidigt att de inte ansåg sig kunna komma ned till den anvisade budgetramen. I vår rapport beskrev vi budgetprocessen inför 1977 som "budgetering under desillusion". Budgetberedningen såg sig tvingad att retirera på flera fronter trots den inledande beslutsamheten att ta ansvar för budgeten. Sparniten undergrävdes i viss mån av att Riksbanken gav tillstånd att ta upp ett extra utlandslån (i schweizerfranc, som kunde arrangeras snabbt, men som senare visade sig bli ett dyrt lån på grund av kronans försvagning). Budgeten blev på så vis bättre finansierad än utgångsläget utvisade, men stadens skuldbörda ökade och ränteläget var högt.

Under tiden som den gamla majoriteten arbetade med budgeten ägnade sig den nya majoriteten åt reformdesign. Det var ju socialdemokraterna som hade vunnit valet på argumentet att borgerligheten körde stadens ekonomi i sank. Nu behövdes alltså striktare uppföljning av utgifterna. Lösningen vara att ta detta striktare grepp om förvaltningarnas utgifter genom nämnderna. Den nya majoriteten, som inte var en koalition, skulle lägga fast politiken (och budgeten) i partiet och därefter skulle alla

ledamöter på alla nivåer se till att verkställa partiets politik. Den borgerliga gruppen gillade målsättningen men inte metoden. Enligt dess uppfattning är det Kommunstyrelsen (och dess Budgetberedning) som har att balansera resursfördelningen mellan de olika förvaltningsområdena. Nämnderna kunde inte antas spela någon annan roll än "förkämpar" för sina respektive förvaltningsområden (skolpolitiker argumenterar för skolan etc.). Även om tunga politiker från kommunstyrelsen placeras ut som ordförande i de olika nämnderna kommer de att snarare argumentera för skolbudgeten i kommunstyrelsen än för kommunstyrelsens budgetram i skolstyrelsen. Man borde hålla "rågången fri" mellan centrala prioriteringar och nämndernas främjande av sina respektive områden. Den nya majoriteten hävdade att det inte råder någon motsättning mellan kommunstyrelse- och nämndarbete. Genom personunion mellan de viktiga nämnderna och kommunstyrelsen förstärks möjligheterna att genomföra majoritetens politik! Eftersom detta var majoritetens mening blev lösningen att tunga kommunstyrelseledamöter också tog plats i viktiga nämnder. Prioriteringarna fastläggs i partiet och genomförs genom kommunens organisation. Hur skulle detta gå? Vi forskare tyckte att vi måste följa processen ett år till!

Beredningen av 1978 års budget blev emellertid ganska tråkig ur forskarsynpunkt. Det hände inte särskilt mycket eftersom den nya majoriteten grep tillfället och genomförde den största skattechöjningen i kommunens historia med hänvisning till den finansiella kris som skyldes på den föregående majoriteten. Några egenskaper bör påpekas. Politiken utformades i nära anslutning till kommunstyrelsemötena under den gamla majoritetens tid. Det var ju flera partier som skulle enas om kompromisser och dessa skulle förankras i fullmäktigegrupperna. Denna handläggningsordning gav automatiskt stadskontoret en huvudroll eftersom dess tjänstemän ständigt behövdes för att ge information eller tillhandahålla expertbedömningar. Men under den nya majoriteten lades politiken fast på annat håll och Stadskontoret fick nu besked om vad de förväntades genomföra när man hade bestämt sig. Dess roll reducerades. Den formella beslutsprocess hade förvandlats till ett redskap för implementering snarare än en strategiutvecklingsprocess. Its role diminished. Å andra sidan fick nu förvaltningarna, de som spenderar budgetmedlen, en bättre tillgång till policy-processen. De kunde förse "sina" politiker med direkt information som sedan kom till användning i partiets överläggningar.

En annan dimension lades till under 1970-talets senare del. Ekonomisk demokrati, ett lagstiftningsstyrt medbestämmande i första hand avsett för det privata näringslivet, infördes också i den offentliga sektorn. Kärnidén i denna lagstiftning var att beslutsfattare, innan de fattar beslut som väsentligt påverkar arbetsvillkoren, skall genomföra förhandling med arbetstagarna representerade av fackföreningarna. Detta betydde för kommunal del att budgetförslag skulle förhandlas med facket innan de fastställdes genom beslut, särskilt om besparingar var aktuella. Fackföreningarna hade inte veto-rätt men kunde fördröja beslut som ogillades och kunde mobilisera press och klienter på sin sida. Båda dessa företeelser var ägnade att stärka "förkämparnas" (Wildavsky 1975) position i processen och att policy-centrum, där rättvisan kan tänkas vara lokaliserad, hade "utlokaliserats".

Nästa utvecklingssteg blev att flytta makten över resursfördelningen i kommunens verksamhet till "folket". Detta är knappast förvånande med tanke på tidigare erfarenheter. Brukardemokrati hade prövats i olika former och i och som en förlängning av ekonomisk demokrati utvecklades debatten om decentralisering och ökat medborgardeltagande. Redan innan kommunsammanslagningarna var fullt genomförda - de motiverades ju bl.a. av de ökade möjligheterna att bära kostnaderna för en professionell administration, hade det väckts förslag om del-kommunala råd eller kommittéer. Dessa skulle, tänkte man från icke-socialistiskt håll, förbättra deltagandet och den lokala anpassningen av kommunens verksamhet. De icke-socialistiska partierna hade ju i allmänhet inte lika stark lokal organisation som arbetarkommunen. Den enhetliga organisationsstrukturen för kommuner nas nämnder "avreglerades" genom "lokala organ - lagen av 1979 och regeringen började tillåta experiment med annorlunda nämndorganisationer från 1984 ("frikommuner"). Göteborg tog sitt beslut i decentraliseringsfrågan 1987 efter en lång tids försöksverksamhet med olika former. Man valde stadsdelsnämnder som i 21 stadsdelar skulle vara ansvariga för den "mjuka sektorn". Varje stadsdelsnämnd skulle ha samma majoritet som fullmäktige (alltså inga stadsdelsval). Ledamöterna utses av fullmäktige. Detta var en fundamental omorganisation av det politiska såväl som det administrativa livet. Staden var förutseende nog att teckna avtal med universitetet om en utvärdering i god tid innan

reformen sattes i verket och den har därför kunnat studeras ingående, i ett av de största projekten i sitt slag (Jönsson et al 1995, Jönsson et al. 1997).

Välfärdsstatens ideologi tycktes ha förskjutits. Istället för universella lösningar med likabehandling av alla skulle lokala prioriteringar tillåtas slå igenom. I förlängningen kunde media tänkas mobilisera medborgarna genom att jämföra hur mycket resurser som satsas på olika områden i de 21 stadsdelarna. Detta skulle ge politikerna i respektive stadsdelar tillfällen att lägga ut texten om de prioriteringar som man tillämpat i just den stadsdelen.

Vid införandet förekom också konkurrerande kvasi-marknadslösningar (t.ex. beställareutförare eller diagnosrelaterade priser i sjukvården) i andra kommuner. Göteborg var den första storstaden som beslöt sig för att införa stadsdelsnämnder och efterhand har de flesta storstäder i Sverige infört den lösningen (i någon form).

Organisatorisk rekommenderades de stadsdelsnämnderna av reformens författare att organisera sig enligt en "geografisk princip". Det var okontroversiellt att stadsdelen skulle ha en chef, men frågan var vilken karaktär nästa nivå skulle ha; man kunde bibehålla den gamla funktionella principen (skolchef, socialchef etc), införa en målgruppsprincip (chef för ungdomsverksamhet, etc) eller en geografisk princip (chef för Södra Biskopsgården, Norra Biskopsgården etc). Denna senare lösning innebar att varje del fick en "allmän" chef med uppgift att samordna kommunens verksamhet i den delen, medan den funktionella lösningen skulle ha specialister. Vilken lösning som valdes skulle bl.a. påverka sammansättning en av kommundelens administrativa ledningsgrupp, vilket får stor betydelse för budgetarbetet i kommundelen.

Huvuddelen av stadsdelarna valde som nämnts den geografiska principen. Nyckelordet var "integration" – av de tidigare konkurrerande förvaltningarna – i gemensamt arbete för stadsdelsinnevånarnas bästa. Det skulle bli bättre service (lokala lösningar), bättre effektivitet (integrerad verksamhet) och bättre demokrati (deltagande). Införandet av reformen 1990 innefattade en engångsnedskärning av personalen med flera procent, men snart kom ytterligare besparingsbeting som en följd av den finansiella krisen i offentliga sektorn från 1992. En av slutsatserna i forskarnas utvärdering av reformen var

att SDN-reformen hade gjort det möjligt att genomföra besparingar med mindre skadliga effekter än vad som skulle varit fallet i den gamla funktionella strukturen. Argumentet var att beslut om åtgärder som tas nära verksamheten kan tas på ett bättre informationsunderlag och med bättre inlevelse i konsekvenserna. En genomgående iakttagelse var att barnomsorgen förlorade resurser till skolans förmån under de första åren efter reformen då direkt jämförelse mellan de olika verksamheternas resurser kunde göras. Ett gemensamt drag i arbetet i de olika stadsdelarna under de första båda åren var att man lade mycket energi på att få sin rättvisa andel av de resurser som delades upp från det som tidigare var kommunövergripande funktionella förvaltningar (Som en illustration till problemetiken kan nämnas att skolförvaltningen tidigare hade centraliserade inköp av olja för uppvärmningsändamål och denna inköpsbudget skulle nu delas upp rättvist mellan de olika stadsdelarna med hänsyn till relevanta fakta som i viss mån saknades).

Under reformens andra år fattades centralt beslut om att besparingar på 15 % skulle genomföras under de närmaste tre åren. Hanteringen av detta blev olika. Vi fann att de stadsdelar som tidigt tog de svåra besluten i ett sammanhang och sedan håll fast vid sin besparingsplan tycktes klara av situationen bättre än de som valde att starta lite försiktigare med, säg, 3 % första året och sedan avvakta med vad som kunde göras vidare.

Efter 5 år, 1995, tycktes reformen ha stabiliserats, man kunde se ökande initiativ till samarbete mellan stadsdelar i olika frågor, stadsdelscheferna åtnjöt ökad respekt (nästan som de tidigare förvaltningscheferna!). Olika stadsdelar hade olika lösningar på många frågor, i Nordost dominerade problem som kunde relateras till den höga andelen immigranter (t.ex. många språk i skolan) och trycket på socialbudgeten (hög arbetslöshet), medan i Sydväst, med dess resursstarka befolkning, som hade en god förmåga att artikulera missnöje med nedskärningarna som var större än genomsnittet, nedläggning av ett av biblioteken men också tillsättningen av en rektor blev stora frågor.

Modellen för beräkning av omformades. Man använde regressionsmodeller för att knyta resursfördelningen till "objektiva fakta" om befolkningen. Samma resonemang spred sig bland kommunerna när det gällde en säkrare grund för kommunens interna fördelning.

För Göteborgs del infördes en resursfördelningsmodell från 1995 där huvudpoängen var att stadsdelarna skulle tilldelas resurser på basis av "fakta" och sitt ansvar för befolkningen i stadsdelen (inte på basis av förvaltningarnas "behov" eller planer).

Stadskontoret hade haft en glansperiod under SDN-reformens första år, men efter hand hade stadsdelscheferna arbetat sig in på scenen och funnit vägar förbi de centrala tjänstemännen. Resursfördelningsmodellen erbjöd en ny glansperiod eftersom den förutsatte en central policy-diskussion kring den behovs-orienterade delen av modellen. Stadsdelarna hade allt bättre argument i sina klagomål över orättvis resursfördelning och såg nytt hopp i en strikt "objektiv" modell.

Resursfördelningsmodellen bestod av två delar. Dess parametrar testades med regressionsanalyser så att omfördelningen mellan stadsdelar inte skulle bli alltför stor vid övergången. Den första delen (c.a 50 %) fördelade budgeten strikt på basis av anatalet innevånare i olika åldersgrupper; samma belopp för varje 7-åring oberoende i vilken stadsdel vederbörande bor. Den andra delen fördelade budgetmedel på basis av behov; för varje 75-åring eller äldre som bor ensam tilldelas stadsdelen ett visst belopp (viss vikt), varje barn till arbetslös, ensamstående förälder genererar ett annat belopp etc. Tillämpningen av modellen resulterade i betydande förändringar för vissa stadsdelar, men inte så som man skulle kunna tro (att de "rika" stadsdelarna skulle "få tillbaka" en del av det som de fått avstå i den tidigare budgetmodellen). Istället blev det en resursförstärkning till de stadsdelar som hade en stor andel immigranter.

Idén med modellen är tilltalande. Centralt, i fullmäktige, kunde partierna debattera prioriteringar med avseende på olika behov (Vi vill förstärka stödet till personer med flera handikapp!) och resultatet av den debatten kunde överföras till en förändring i den "vikt" i modellen som denna kategori hade. Sedan skötte modellen om uträkningen av hur stor klumpsumma varje stadsdel skulle ha enligt modellen. I den lokala stadsdelen kunde man sedan göra en annan prioritering på basis av lokala förhållanden. Ur administrativ synpunkt kunde man därför göra intressanta jämförande analyser av stadsdelarnas resursanvändning sinsemellan, men också hur den enskilda stadsdelen faktiskt använde sina resurser i jämförelse med tilldelningen till de olika kategorierna. Modellen har använts alltför kort tid för att man skall kunna ha en säker uppfattning om

hur den fungerar. Det har förekommit en del utvärderingar och det har framförts klagomål på att den är alltför trög i sin anpassning till flyttningsströmmar. Ändå tycks modellen ha kommit för att stanna. En strategisk aspekt där det råder skillnader mellan de olika kommuner som har tillämpat modellen är hur stor andel av den totala fördelningen som skall ske på basis av "behov". Göteborg intar en extrem position i och med att en så stor andel som ungefär 50 % fördelas på detta kriterium, medan andra fördelar så lite som 30 %. På det politiska planet har den mest konkreta effekten blivit att tre stadsdelar begärt utträde ur Göteborgs stad för att bilda egna kommuner. Frågan blev föremål för folkomröstning i de senaste valen och en majoritet (inte alltför stor) i de berörda stadsdelarna var för ett utträde. Fullmäktige beslöt emot en uppdelning av kommunen. Frågan behandlas fortfarande i högre instanser. Här står vi idag var finns rättvisan? Vi måste rimligen utgå från att hela poängen med en kommun är att de friska och starka skall bistå de sjuka och svaga, men hur stor omfördelning av resurser är förenlig med rättvisa?

Sammanfattning av utvecklingen.

Som ett underlag för den fortsatta diskussionen av rättvisa bör följande punkter noteras:

1. Göteborgs stad tycks ha organiserat och omorganiserat i syfte att nå bättre kontroll över sina finanser under efterkrigstiden. Retoriken och de orsaker till problemen som angivits har skiftat.
2. Den första reformen, rambudgetering, i slutet av 50-talet kom i en expansionistisk period efter Korea-boomen och syftade till att lägga en disciplin på diskussionen av prioriteringar (centrala budgetförhandlare skulle få "råg i ryggen" genom att argumentet "Det finns inte mer pengar!" stärktes.
3. Nästa reform i slutet av 60-talet syftade till att införa "management" eller styrning från centrum (kommunstyrelsen). Detta skedde under inflytande av programbudgetering och fick rubriken "Program och Ram" för att markera att man ville styra också med prioriteringar av innehållet i verksamheten (inte bara ekonomiska ramar).

4. En tredje reform (otydligt genomförd och styrd av lagstiftning) införde ekonomisk demokrati, vilket innebar att fackföreningarna gavs formell rätt att förhandla om ändringar i resursfördelningen som ändrar arbetsvillkoren. Samtidigt, under andra halvan av 70-talet pågick försök med brukarinflytande.

5. Den fjärde reformen (sent 80-tal) var införandet av decentralisering av prioriteringar i verksamheten till stadsdelsnämnder, där den direkta uppmaningen var att söka lokala lösningar (svärförenligt med "generell välfärd").

6. Den femte och sista reformen (90-talets mitt) introducerar en "objektiv" resursfördelningsmodell som fördelar på basis av "fakta" och ett direkt befolkningsansvar (inte på grund av förvaltningens behov). Lokala prioriteringar uppmuntras dock fortfarande, men en strikt redovisning och jämförande analys eftersträvas.

Frågan är har våra politiska ledare nu funnit den mest ändamålsenliga lokaliseringen av rättvisans mekanismer? Om svaret är Ja! vilka är argumenten för att så är fallet?

Rättviseteorin

Det allmänna rättvisebegreppet finns i Rawls teori (Rawls 1973:302f.):

"Alla de grundläggande värdena – frihet och möjlighet, försörjning och tillgångar, och grunderna för själv-respekt – skall fördelas lika såvida inte en ojämn fördelning är till förmån för de sämst ställda"

Denna grunduppfattning artikuleras i två principer och två prioriteringsregler

Princip ett:

"Varje person skall ha lika tillgång till det mest omfattande totala system av grundläggande rättigheter som är förenligt med att alla har tillgång till detta system av rättigheter"

Princip två:

Sociala och ekonomiska ojämlikheter skall styras så att de är både

- a) till största nytta för de sämst ställda på ett sätt som är förenligt med principen om rättvist sparande (dvs. rättvisa mellan generationer, jfr "hållbarhet")
- b) och knutna till uppdrag eller positioner som är tillgängliga för alla på lika villkor

Prioriteringsregel ett (Frihetens prioritet)

Frihet kan begränsas bara för frihets skull.

Prioriteringsregel två (Rättvisans prioritet före effektivitet och välfärd)

- a) om det föreligger skillnader i villkor (princip 2:b) skall dessa skillnader vara till deras fördel som har ett sämre utgångsläge.
- b) överdrivet sparande måste i en helhetsbedömning göra bördan lättare för dem som har att bära den.

Princip ett ger frihet högsta prioritet vilket också uttrycks i prioriteringsregel ett. Den andra principen är en lätt omformulering av nationalekonomens Paretos effektivitetsprincip (se t.ex. Milgrom & Roberts 1992: 24).

Rawls teori är en rättviseteori därför att den uttryckligen hanterar under vilka villkor ojämlikhet är motiverad (bara när det är till de sämre ställdas fördel). Det är dessutom inte bara fråga om slutresultatet utan också om på vilket sätt resultatet nås. Därmed införs begreppet procedur-rättvisa ("procedural justice"). Rawls hjälper oss förstå innebörden i "ren procedur-rättvisa" (pure procedural justice) med hjälp av jämförelse med perfekt respektive imperfekt procedur-rättvisa via ett par exempel (sid. 85 f.):
Antag att ett antal personer skall dela på en kaka. En rättvis fördelning antas vara lika för alla. Vilken procedur för att skära upp kakan leder till det önskade resultatet?
Uppenbarligen om den person som skär kakan får ta sista biten! Detta är ett exempel på perfekt procedur-rättvisa. Det finns a) ett oberoende kriterium för vad som konstituerar en rättvis fördelning och det finns b) en procedur som säkrar att det önskvärda (alla gillar ju kaka) resultatet. Imperfekt procedur-rättvisa illustreras av en rättegång; det oberoende kriteriet finns där - en anklagad skall förklaras skyldig om och endast om han har begått brottet. Det finns emellertid ingen garanti att kriteriet uppfylls av resultatet. Även om man noggrant följer jurisprudensens alla regler om vittnesförhör, bevisvärdering och pläderingar kan det inträffa att en oskyldig fälls. Procedur-rättvisan är imperfekt.

Ren procedurrättvisa avser det fall då det inte finns något oberoende kriterium för vad som utgör en rättvis fördelning, men det finns en rättvis ("fair") procedur så att resultatet, om proceduren har följts ordentligt, kan anses rättvist. Ett exempel är lotterier. Även om utfallet är klart ojämlikt med en person som vinner storvinsten, kommer deltagarna att anse utgången rättvis om oddsen har varit lika för lika insatser och dragningen strikt slumpmässig. Det blir bakgrundsvillkoren som bestämmer om proceduren är rättvis. (Rawls 1973: 86). Men hur redogör man för bakgrundsvillkoren. Ingen situation i livet konstrueras "de novo"! Vi kommer alltid in i situationer med olika förutsättningar och skillnader i prestige och begåvning!

Rawls lösning är att när vi skall bedöma rättvisa skall vi inta en "original-position" (original position) i vilken man bortser från "kunskap om de omständigheter som skapar konflikter mellan människor och låter dem styras av sina fördomar" (sid 19). Det betyder att vi skall göra våra bedömningar under en "slöja av okunskap" om sådana omständigheter. Vi skall söka en reflekterad balans – man kan inte härleda ett rättvisebegrepp ur givna självklara principer – som byggs upp av flera överväganden som stöder varandra (sid. 21). En sådan "reflekterad balans" får sin moraliska auktoritet ur det faktum att den nåtts från en "original-position". Den tillhandahåller spelregler och resultatet av deras tillämpning anses rättvist. Men – den "reflekterade balansen" är inte stabil....

Rawls resonemang är ju kraftigt normativt och principiellt, men det förefaller möjligt att granska de olika budgetreformerna (sidan 20 ovan) med avseende på "procedurrättvisa" och "original-position"

Tillämpning:

Den första reformen i sammanfattningen ovan tillkom som ett resultat av tålmodigt argumenterande av en av de ledande politikerna (som tidigare skaffat sig auktoritet genom att vara lärare i ekonomikurser inom arbetarkommunen) och en engagerad drätselkamrer. Man visade att Stadskollegiet (samma funktion som kommunstyrelsen med undantaget att ekonomin låg på drätselkammaren) inte hade möjlighet att prioritera mellan verksamheter med den befintliga proceduren och att detta obönhörligt leder till att utgifterna blir större än inkomsterna (och man skulle heller inte klara pensionerna). Den proceduren innebar ju att man först accepterade verksamhetsplaner och sedan försökte finna finansiering för dessa. Den attraktiva lösningen var att vända på det hela; först fastställa den ekonomiska ramen och därefter behandla verksamhetsplanerna. Då skulle Stadskollegiet få den efterlängtrade kontrollen över verksamheten och finanserna skulle saneras på köpet. Men denna "vändning" förutsatte att man införde en "vårdialog" om verksamhetens långsiktiga inriktning som kunde ligga till grund för beslutet om ramarna. Så länge dessa vårmöten (Falkenbergsmötena) ledde till allmän uppslutning, i "Göteborgsandans" tecken, kring de heliga ekonomiska ramarna förbättrades stadens ekonomi snabbt. Proceduren hade förändrats inom ramen för den bestående strukturen. Det hela handlade om en procedurförändring inom den befintliga strukturen (Stadskollegium och Drätselkammare, samt ett Stadskontor med 5 separata kontor). Argumentationen inför reformen etablerade det "oberoende" kriteriet att Stadskollegiet skulle ha kontroll över ekonomin (och därmed kunna prioritera). Till en början indikerade utfallet att man hade funnit en perfekt procedur-rättvisa, men efterhand visade det sig att det var fråga om imperfekt procedur-rättvisa. Det oberoende kriteriet fanns där men proceduren kunde inte leverera en lösning som tillgodosåg kriteriet...

Den nya rambudget-proceduren lämnade den egentliga kontrollen över proceduren till Drätselkammarens ordförande och drätselkamrern, på Stadskollegiets bekostnad. Rättvisan hamnade i Drätselkammarn istället för Stadskollegiet, även om det var inom samma majoritet. När socialdemokraterna förlorade majoriteten i 1966 års val tillträdde en koalition och därmed blev det viktigare att styrningen lokaliserades till rätt organ. Den andra reformen ovan innebar en reorganisering för att komma bort från den

fragmentering av styrningen som de två politiska organen och de fem centrala kontoren medförde. "Vi vill ha ett kommunstyre som styr!" var parollen och resultatet blev en kommunstyrelse och ett (visserligen delat i två) centralt kontor. Styrstrukturen hade förändrats, men proceduren för resursfördelning var i stort sett oförändrad. Man hade åstadkommit en "bättre" balans mellan de finansiella aspekterna (som varit i fokus under den tidigare perioden) och behovet av bättre underlag för prioritering mellan verksamhetsområden. Detta hade åstadkommits genom centralisering. Positionerna i maktcentrum har åtkomliga på basis av visad "management"-kompetens. Från och med nu var det kommunstyrelsen som stod i centrum för uppmärksamheten. Det var där man lyssnade till argument och uttalade prioriteringar. Man hade gjort proceduren mindre imperfekt genom kommunstyrelsen som styr och därmed kan säkerställa att en vilja råder. (Problemet var att det var en koalition av partier som styrde med åtföljande behov av kompromisser samtidigt som kommunen tog på sig allt mer omfattande uppgifter.)

Proceduren testades under den ekonomiska kris som oljekriserna medförde (regeringen försökte klara den med en "överbrygningspolitik" som i princip gick ut på att, absorbera en del av arbetslösheten i den offentliga sektorn och "producera på lager" i väntan på att konjunkturen skulle svänga upp igen). Proceduren bröt samman bland annat genom att "Göteborgsandan" försvann i 1976 års valrörelse. Kommunen "politiserades" med partipolitiska strategier, regelbundna majoritetsskiftet i varje val. Stabilitetsförlusten ökades på genom att det fackliga inflytandet i budgetfrågor stadfästes i den ekonomiska demokratin. Socialdemokraternas reform inför 1978 innebar att den procedur som tidigare garanterat en rättvis fördelning mellan förvaltningarna genom att "rågången hölls fri" mellan kommunstyrelsens övergripande prioriteringar och facknämndernas argumentation för det egna områdets utbyggnad, ersattes av en övergripande prioritering i partiet och gemensam implementering på alla nivåer. Mekanismen för rättvisan hade spritts ut från kommunstyrelsen till partiet och möten med facket. Förvaltningsapparaten intresse förskjöts alltmer mot experiment med decentraliserade former. 1980-talet blev en period av svaga och skiftande majoriteter och "utspridd" prioritering. Finanserna räddades genom skattehöjningar och upplåning på den avreglerade marknaden. Prioriteringar och därmed resursfördelning tycks ha styrts av rikspolitiken och de därmed kopplade statsbidragen. Det finns anledning anta att det

försiggick en diskussion av det “oberoende kriteriet” för rättvisa (marknadslösningar – konkurrens - var nu ett alternativ).

Stadsdelsnämndsreformen, med 21 stadsdelsnämnder direkt ansvariga inför kommunstyrelsen, sattes i verket i slagskuggan av den kommande finansiella krisen vid 90-talets början. Nu skulle resursanvändningen prioriteras lokalt (lokala lösningar), medborgare och brukare skulle engageras. Reformen var en strukturreform i den meningen att den omlokaliserade resursfördelningsarbetet till en central och en lokal del. Under de första åren trädde framförallt stadsdelscheferna fram som förkämpar för en rätt uppdelning av den gemensamma kakan i 21 bitar. Rättvisan sattes på agendan genom att resursfördelningen baserades på att de olika “resultatenheterna” fick med sig “sin” budget över till den nya organisationen plus andel av övergripande administration etc från de nedlagda fackförvaltningarna. Det var stadsdelscheferna som först fick framföra argumenten varför detta var “orättvist”, men snart fann förvaltningspersonal vägar att mobilisera medborgare/föräldrar på sin sida (eller snarare på Frölundas eller Majornas sida). Reformen innefattade en strikt redovisningsmodell som sattes i verket under den första 5-årsperioden och tekniskt sett får anses vara av mycket god kvalitet. Redovisningen betonar ansvar och är enhetlig gentemot kommunstyrelsen, men styrningen inom de olika stadsdelarna kan variera eftersom verksamheten har olika inriktning och organisation. Allteftersom den lokala anpassningen av verksamheten fortskred underminerades basen för bedömning av vad som är en rättvis fördelning mellan stadsdelarna.

Lösningen var en ny resursfördelningsmodell som automatiskt, objektivt och detaljerat fördelar resurser till stadsdelen på basis av befolkningens sammansättning och behov. En klumpsumma till stadsdelen blev resultatet av tillämpningen av modellen, men det finns också information om vad som är standardkostnaden för ett stort antal kategorier av medborgare. Denna klumpsumma “om-prioriteras” av stadsdelsnämnden på basis av lokala argument. Prioriteringen och rättvisan har delats upp i två steg; en central som avser fördelning mellan kategorier av medborgare och behov och en lokal som avser fördelning mellan verksamheter inom stadsdelen. Modellen erbjuder en möjlighet för lokala förtroendemän att motivera sina “prioriteringsregler” (ojämligheter som är till de sämst ställdas fördel, jfr Rawls rättvisebegrepp ovan sid 21-22) genom jämförelser med

modellens genomsnitt (eller vikter). Man kunde visa att service är integrerad på ett annat sätt eller effektivitet vinnas i andra mönster, eller rättvisa har en annan mening. Detta tycks inte ha kommit till utnyttjande ännu. När det gör det flyttas diskussionen in på själva kärnan i Rawls rättvise-begrepp, de två principerna om hur mycket ojämlig fördelning som är förenlig med rättvisa. Resultatet av en sådan dialog med medborgarna kan tänkas leda till en artikulering av stadsdelens identitet. Den kan också hjälpa oss att ifrågasätta den modernistiska uppfattningen av "generell välfärd" som utgår från en standardisering av människor till "fall" kategoriserade enligt välfärdslagarnas strukturer. De skulle kanske inte komma särskilt mycket närmare Sen's (1996) mål om frihet för var och en att förverkliga sin mänskliga potential, men möjligheten att identifiera sig med sin stadsdel är ett steg i rätt riktning (Whetten & Godfrey 1998) även om detta bara blir tillämpligt för ett fåtal talesmän/-kvinnor för stadsdelen (och resulterar i ett krav på att bryta sig ur Göteborgs stad. Den sista reformen, som bara kan bli preliminärt utvärderad ännu, har alltså en intressant potential i sig genom tu-delningen av resursfördelningen (central och lokal) och den däri inbyggda uppmaningen till dialog. Kanske uteblir den dialogen sålänge de lokala förtroendemännen inte är direkt valda av dem som får känna av effekterna av resursfördelningen.

Slutsats.

Det kanske är en följd av professionell enögdhet att författaren ser ett mönster i Göteborgs-diskussionen om vad som är en rättvis fördelning av resurser genom den kommunala budgetprocessen. Den tycks ha varit inriktad på "procedur-rättvisa" snarare än det faktiska utfallet för individer, förvaltningar och stadsdelar. Det förefaller som "rättvisa" är en fråga (c.f. Whetten & Godfrey 1998: 275) snarare än ett definierat begrepp som kan tillämpas i en rigorös analys. Vad en organisation kan hoppas på är att finna lösningar som accepteras för sin föregivna procedur-rättvisa under tiden som debatten om rättvisan fortsätter.

Huruvida dialogen fört oss, eller kommer att föra oss, närmare rättvisa förhållanden är en fråga som tillsvidare söker sitt svar. Det finns antagligen inte mycket hopp (även om vi måste försöka och försöka igen) vilket nuläget i Göteborg illustrerar:

I vår evaluering av stadsdelsnämndsreformen beskrevs stadelarna bland annat genom hur resursstarka deras var (mätt med ett index byggt på tre variabler; familjeinkomst, andel socialhjälpstagare, andel invandrare). Stadsdelarna indelades i fyra grupper, från "resursstarka" till "resurssvaga" med två mellangrupper. Mätningarna visade att skillnaderna mellan stadsdelarna hade ökat från 1989 till 1993, dvs. under den period av SDN-reformen då lokala lösningar förväntades medföra bättre jämlikhet. Visserligen sammanföll reformen i tiden med en ekonomisk kris och vågor av flyktingar togs emot utan att kunna erbjudas jobb på grund av den höga arbetslösheten, men man kan inte påstå att resursfördelning via stadens budgetprocedur förmådde förbättra situationen.

När resursfördelningsmodellen senare infördes (med det reformerade redovisningssystemet som förutsättning) var det tre av de resursstarka stadsdelarna som begärde utträde (motiveringen var den orättvisa resursfördelning som modellen ledde till).

Vad kan man säga? Å ena sidan visade våra mätningar att ojämlikheten hade ökat, men å andra sidan, när detaljerna i resursfördelningen görs synliga för medborgarna blir den kommunala solidariteten lidande! Optimisten kan se detta som början på en intressant diskussion av syftet med kollektiva åtaganden på kommunal nivå (om det inte är att omfördela resurser från de starka till de svaga, vad är det då? Nattväktarstat plus vatten

och avlopp?), pessimisten kan finna argument för reducering av välfärden via kommunal verksamhet – lämna den mjuka sektorn till det privata initiativet. Det blir ett slags reträtt till “ren procedur-rättvis” (var och en klarar sig på egen hand – det finns ju försäkringar för de flesta situationer numera).

På sätt och vis finns det ett argument för Rawls ren procedur-rättvisa här i det den perfekta procedur-rättvisan förutsätter att det både finns (a) ett oberoende kriterium för rättvisa, och (b)) en procedur som säkerställer rättvisa under detta kriterium medan representativ demokrati bygger på antagandet att det råder oenighet om kriteriet på rättvisa mellan olika grupper i samhället (som organiserar sig i partier). Men eftersom budgetproceduren inte kan omorganiseras varje gång vi skiftar majoritet kan vi inte uppnå den perfekta procedur-rättvisan och då är vi hänvisade till att söka en procedur som finner en rättvis fördelning under varierande kriterier.

Kanske finns det en förbättrad totallösning i att vi kan söka reducera variationsvidden i rättvisekriterierna till en standard för “lägsta godtagbara rättvisa”. Vad detta än måtte innebära betyder det att vi måste upprätthålla vårt begrepp om rättvisa som en fråga istället för att söka definiera in den i en konstruktion som lämpar sig för rigorös formell analys.

Lokaliseringen av dialogen om vad som är en rättvis fördelning har varierat under den tid som täcks av berättelsen ovan. På en abstrakt nivå och i det traditionella sättet att förstå budgetprocesser, sker meningsutbytet mellan “förkämpar” (advocates) och “väktare” (guardians) (Wildavsky 1995), men i Göteborg tycks förskjutningen ha gått utåt bortom drätselkammaren och spendersamma förvaltningar, mot de lokala medborgarna, frivilligorganisationer och media. För att dialogen om frågan om rättvis fördelning skall kunna hållas fler-lokaliserad, upptagen med fördelningen mellan tjänster och kategorier lokalt och mellan stadsdelar och tjänster centralt, måste proceduren vara genomlyst och ren. Den enorma ökningen av mängden detaljinformation och frågornas komplexitet till följd av denna förskjutning utåt, kan kanske delvis hanteras med hjälp av informationsteknologi, men den knappa resursen att oroa sig för är den engagerade medborgarens uppmärksamhet.

Referenser:

Brunsson, N., and Jönsson, S., (1979), Beslut och Handling – om politikernas inflytande på politiken. (Decision and Action - on the influence of politicians on policy) Stockholm: Liber.

Hedberg, B., and Jönsson, S., (1978), Designing semi-confusing information systems for organizations in changing environments. Accounting, Organizations and Society, Vol. 3, pp 47-64.

Jönsson, S. & Lundin, R., (1975a). The Housing problem turns into the Empty Flats problem - the change of a world view. University of Gothenburg. (in Swedish) FE-report 44.

Jönsson, S. & Lundin, R., (1975b), Role and Function of Myths for Planning – A case study of local government. University of Gothenburg FE-report 52.

Jönsson, S. & Lundin, R., (1976), Municipal Budgeting in austerity. The budget of the City of Gothenburg for 1976. (in Swedish). University of Gothenburg. FE-report 63.

Jönsson, S. & Lundin, R., (1976), Problemsolving without a problem: A study of decision making in a political system. (in Swedish). University of Gothenburg FE-report 64.

Jönsson, S. & Lundin, R., (1976), Economics and Politics. - Structural change in the organization of the City of Gothenburg 1950- 1975. (in Swedish) University of Gothenburg, FE-report 65 .

Jönsson, S., (1977), Efficiency and political rationality. (in Swedish). University of Gothenburg. FE-report 77.

Jönsson, S. & Malmer, S., (1978), Municipal budgeting under disillusion. The budget of the City of Gothenburg for 1977. (in Swedish) University of Gothenburg. FE-report 101.

Jönsson, S., (1978), To reconstruct finances - The budget of the City of Gothenburg for 1978. (in Swedish). University of Gothenburg. FE-report 112.

Jönsson, S. Cognitive Tuning in Municipal Problem Solving. Journal of Management Studies. vol. 19. no 1 1982. pp 63-73.

Jönsson, S. Budgetary Behaviour in Local Government - A Case Study over 3 Years. Accounting, Organizations and Society. vol. 7. no 3 1982 pp 287-304.

Solli, R., and Jönsson, S., Housekeeping? Yes, but which house? - Meaning and responsibility in accounting rule making - a case study. Scandinavian Journal of Management (1997), vol. 13, no. 1 pp. 19 - 38.

Jönsson, S., (1982), Political Organization and Action - Studies of a city administration facing stagnation. Paper presented at the seminar: Local Government - Organization and Economy, Sigtuna 1982.

Jönsson, S., (1983), Political organization and strategy making. University of Gothenburg. FE-report 199.

Jönsson, S., (1989), Municipal Organization - from Program Budgeting to Local Boards. (in Swedish) Studentlitteratur 1989)

Jönsson, S., S. Rubenowitz and J. Westerståhl (eds.), (1995), Decentralised city - the Gothenburg case (in Swedish). Stockholm: SNS.

Jönsson, S, L. Nilsson, S. Rubenowitz and J. Westerståhl (eds.), (1997), Decentralised welfare city - democracy, efficiency and service. (in Swedish). Stockholm: SNS.

Jönsson, S., (1997), Det personliga ansvaret, resursknappheten och kommunal ekonomi - en resursfördelningsmodell som kontext. (in Swedish) Kommunal ekonomi och politik. (1997, vol 1, nr 1, pp.11 - 24)

Kukathas, C., and Pettit, P., (1990), Rawls – A theory of Justice and its Critics. Cambridge: Polity Press.

Milgrom, P. and Roberts, J., Economics, Organization and Management. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Putnam, R.D., (1993), Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.

Rawls. J., (1973), A Theory of Justice. Oxford: Oxford University Press.

Scott, R.W., and Meyer, J.W., (1994), Institutional Environments and Organizations – Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks: Sage.

Sen, A., (1996), Inequality Re-examined. Boston: Harvard University Press.

af Trolle, U., and Goldberg, W., (1958), Måste kommunalskatten stiga Göteborg:IDAF.

Whetten, D.A., and Godfrey, P.C., (1998), Identity in Organizations – Building Theory through Conversations. Thousand Oaks: Sage.

Wildavsky, A., (1975), Budgeting – A Comparative Theory of Budgetary Behavior. Boston: Little, Brown & Co.