



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Budget i relation till Tillitsbaserad styrning och ledning

En fallstudie inom en svensk kommun som tillämpar en traditionell resursfördelningsmodell

Sofia Rosvall

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT 2023
Handledare:	Gustaf Kastberg Weichselberger
Examinator:	Pierre Donatella

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Titel (svensk):	Budget i relation till Tillitsbaserad styrning och ledning
Titel (engelsk):	Budget in relation to Trust-based governance and management
Termin/år:	HT 2023
Handledare:	Gustaf Kastberg Weichselberger
Examinator:	Pierre Donatella
Nyckelord:	Tillit, Tillitsbaserad styrning och ledning, resursfördelningsmodell, budget, ansvarsutkrävande, offentlig sektor
Keywords:	Trust, Trust-based governance and management, resource allocation model, budget, accountability, public sector

Abstract

Several municipalities and regions have chosen to adopt Trust-based governance and management (TBSL) as a strategic approach. The TBSL concept aims to reduce detailed management and promote delegation and decentralization of decision-making, which aims to create a culture of trust and increase the willingness to take responsibility. This study has focused on a municipality that applies appropriation financing at the same time as it adopts Trust-Based governance and management and examines whether these two aspects can cooperate. It has become clear that appropriation financing tends to get in a conflict with the implementation of TBSL and its principles. This is partially based on the distribution of resources between different committees in the municipality is rarely reviewed annually regarding current needs, instead the resource allocation is based on previous year's allocations with certain adjustments. This has resulted in the neglect of focus on needs-oriented measures, which has made it difficult for the committees to satisfy the needs of citizens, which can be considered as one of the most important principles within TBSL. The relatively rigid budget framework tends to limit the room for action and prevents an effective implementation of TBSL throughout the whole municipality.

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	4
1. Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Problemformulering.....	2
1.3 Syfte och frågeställning	5
1.3.1 Frågeställning.....	5
2. Teoretisk referensram.....	6
2.1 Tillitens tidsålder	6
2.1.1 Tillit.....	6
2.1.2 Tillitsbaserad styrning och ledning.....	9
2.1.2.1 Sju vägledande principer	10
2.2 Budget som styrinstrument	11
2.3 Olika roller i budgetarbetet: Väktare, förkämpar och hamstrare.....	13
2.4 Principer för resursallokering	15
2.4.1 Anslagsfinansiering.....	15
2.4.2 Behovsfinansiering	16
2.5 Sammanfattning av det teoretiska ramverket	18
3. Metod	19
3.1 Forskningsansats.....	19
3.2 Urval	20
3.3 Datainsamling	20
3.4 Analys av materialet	22
3.5 Etiska överväganden.....	22
4. Borås Stad	24
5. Empiri.....	29
5.1 Tillitsbaserad styrning och ledning.....	29
5.1.1 Individ- och familjeomsorgsnämnden	29
5.1.2 Vård- och äldreomsorgsnämnden.....	31
5.1.3 Grundskolenämnden	32
5.1.4 Sociala Omsorgsnämnden.....	33
5.2 Resursfördelningsmodellen	34
5.2.1 Individ och familjeomsorgsnämnden.....	34
5.2.2 Vård- och äldreomsorgsnämnden.....	35
5.2.3 Grundskolenämnden	36

5.2.4 Sociala Omsorgsnämnden.....	37
5.3 Ansvarsutkrävande	37
5.3.1 Individ och familjeomsorgsnämnden.....	37
5.3.2 Vård- och äldrenämnden.....	38
5.3.3 Grundskolenämnden	39
5.3.4 Sociala Omsorgsnämnden.....	40
5.4 Styrkor och svagheter	41
5.4.1 Problematiseringar kring volymkomponenten och ramen.....	41
5.4.2 Behovs- och produktionsfokus	43
5.4.3 Budgetprocessen	44
5.4.4 Styrkor.....	46
6. Analys.....	47
7. Diskussion och Slutsatser	57
Referenslista	62
Bilaga - Intervjuguide.....	67

1. Inledning

Glansperioden för budgetforskningen utspelade sig under 1960–1980-talet. Under denna period fanns varken New Public Management som fenomen inom den svenska offentliga sektorn eller det som introducerats som dess motsats, Tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL). Det som utmärkte denna tidsperiod var således en ökad uppmärksamhet på budgeten som ett forskningsområde, drivet av återkommande försök att reglera den så kallade "ofantliga sektorn". I ljuset av dagens mer utmanande ekonomiska förhållanden ökar vikten av att inneha kunskap om ekonomistyrningens processer. För år 2023 räknar man med ett sammantaget underskott i sektorn där i princip alla regioner och en tredjedel av kommunerna går med underskott vid årets slut. Resultatet beräknas falla från –6 miljarder 2023 till –31 miljarder kronor 2024 om inga större åtgärder vidtas. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) konstaterar att underskotten på flera håll är för stora och att det inte är möjligt att hantera dessa på kort sikt, vilket innebär att resultatnivån trots åtgärder kopplat till besparingar, effektiviseringar och tänkbara skattehöjningar, i flera av regionerna och många av kommunerna, inte kommer att vara tillräckliga för att komma till rätta med underskotten (Ekonomirapporten, SKR, 2023 maj & oktober).

Den svenska offentliga sektorn har genomgått en rad olika reformer med målsättningen att öka effektiviteten. År 2016 tillsatte Sveriges regering en delegation med syfte att främja en mer Tillitsbaserad styrning och ledning inom den offentliga sektorn. Hur denna styrfilosofi kommer till uttryck i praktiken har däremot inte synliggjorts i någon större omfattning.

1.1 Bakgrund

Inom den offentliga sektorn har Tillitsbaserad styrning och ledning kommit att etablerat sig inom flertalet av Sveriges kommuner och regioner. Denna utveckling kan delvis spåras i den kritik som riktas mot New Public Management (NPM). NPM, myntades år 1991 av forskaren Christopher Hood och utgör ett samlingsbegrepp för organisatoriska och styrningsrelaterade reformer som implementerats inom den offentliga sektorn. Dessa reformer har i stor utsträckning hämtat inspiration från metoder och principer som är karakteristiska för det privata näringslivet.

I Sverige fick NPM sitt fäste under 1990-talet och sedan reformens intåg i styrningen av den offentliga sektorn, har NPM spelat en betydande roll i sektorns utveckling (Hood, 1991). Filosofins övergripande syfte är att främja effektiviseringen och välfärdsproduktionen inom den offentliga sektorn, genom att övergå till en mer resultatfokuserad och prestationsbaserad styrning. Denna omställning innebar att marknadslogik integrerades i den offentliga sektorn, vilket senare medfört kritik. Kritiken mot New Public Management (NPM) kan sammanfattas som en invändning mot dess tendens att huvudsakligen fokusera på administrativa processer och detaljstyrning med en primär inriktning på ekonomiska incitament. Denna inriktning har resulterat i en avprofessionalisering av olika yrkesgrupper, samtidigt som förtroende och tillit till de anställdas yrkeskunskaper, inte anses vara lika betydelsefull (Karlsson, 2017). Med utgångspunkt i detta har Tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL) vuxit fram som en kontrast till tidigare styrmodeller inom offentlig sektor såsom NPM. Under perioden 2016 till 2020 genomförde Tillitsdelegationen en utredning för att undersöka om TBSL kunde utgöra ett lämpligt alternativ till New Public Management inom kommuner, regioner och statliga myndigheter. Tillitsbaserad styrning och ledning började sprida sig när utredningen pågick, både till den statliga sektorn och till den kommunala eftersom i stort sett hälften av kommunerna hade anammat TBSL hösten 2021. I denna kontext är det intressant att synliggöra ekonomistyrningens roll kopplat till TBSL.

1.2 Problemformulering

Utifrån SKR:s prognos, som indikerar ett ansträngt ekonomiskt klimat för kommuner och regioner, kommer detta i sin tur resultera i diverse styrningsrelaterade effekter. Det nuvarande ekonomiska läget, präglad av betydande underskott inom den offentliga sektorn, nödvändiggör en process av prioriteringar. Detta innebär att beslut måste tas avseende vilka styrningsåtgärder som ska implementeras för att effektivt koordinera och samordna verksamheten (Kastberg & Thomasson, 2020). Att bedöma måluppfyllelsen inom offentliga verksamheter förefaller vara komplext eftersom verksamheterna är av olika karaktär, har olika regelverk att förhålla sig till samt att de behöver ta hänsyn till de mål som politikerna anslagit. I denna kontext kan det därmed finnas en tendens till att såväl enheter som individer väljer att göra prioriteringar som gynnar deras egen verksamhet, s.k. suboptimering, vilket kan ske på bekostnad av organisationen som helhet. När det gäller Tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL), är Siverbo (2023), en av de få som på ett utvecklat och kritiskt sätt belyst TBSL.

Siverbo har genomfört en studie där det framkommit att ungefär hälften av kommunerna och tre fjärdedelar av regionerna har tillägnat sig Tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL). I denna kontext förefaller flera kommuner och regioner ha begränsade ambitioner när det gäller vilka relationer som omfattas, tillitens växelverkan och antalet styr och ledningspraktiker som ska förändras. Siverbo menar att TBSL inte utgör ett homogent koncept, utan en primär differentiering återfinns i dess tillämpning på såväl externa som interna relationer, men kan även komma att omfatta båda delarna. Externa relationer avser främst förhållandet till brukare och medborgare, med målsättningen att dessa ska erhålla en känsla av tillit kopplat till kommunen eller regionen. Det råder däremot en osäkerhet gällande de specifika metoder som ska användas för att realisera denna ambition. En anmärkningsvärd observation som Siverbo lyfter fram, är att kommuner och regioner sällan betraktar TBSL som en möjlighet att främja utvecklingen av serviceproduktionen genom att öka förtroendet till användare och medborgares deltagande i gemensamt värdeskapande. Inom interna relationer fokuserar vanligtvis kommuner och regioner i stället på specifika delar av den interna styrkedjan, snarare än dess helhet, när de tillämpar TBSL. Det är således mer undantag än regel att de efterlever Tillitsdelegationens rekommendation, att låta TBSL genomsyra hela organisationen. Den interna relationen som oftast associeras med TBSL är den mellan chefer och medarbetare på operativ nivå men Tillitsbaserad styrning och ledning består av fler komponenter, där några har antagit fler och andra färre. Det som framhålls vara problematiskt är att en del kommuner och regioner antagit TBSL utan att ha en fullständig förståelse för dess innebörd (Siverbo, 2023).

Vidare framgår att det råder en betydande brist i tydlig definiering av begreppet TBSL inom ett flertal kommuner och regioner. Denna otillräcklighet i definitioner tenderar att förstärka det generella intrycket av oklarhet och svårighet att samstämmigt operationalisera TBSL. En central orsak till denna svårighet kan spåras till frånvaron av entydiga gränser som specificerar vilka relationer som TBSL avser att omfatta. Siverbo (2023), betonar därmed att den generella formuleringen av TBSL, har blivit alltför abstrakt.

Inom ramen för TBSL, upplevs anslagsfinansiering utgöra en central del, men att denna komponent även har förknippats till problematiken kring styrning, som aktualiserades i mitten av 2010-talet. Denna koppling betonar en problematisering av användningen av prestations-

och aktivitetsbaserade ersättningsmodeller, särskilt inom hälso- och sjukvården (Kastberg & Siverbo, 2007). Trots den påtalade risken för att sådana modeller kan leda till bristfällig styrning, är det viktigt att notera att tidigare kritik mot resursfördelning utan produktionsincitament var betydande. En av komponenterna som Siverbo lyfter fram (2023), berör återgång till anslagsfinansiering, som handlar om att minska eller eliminera förekomsten av resursfördelning genom beställningar, köp/sälj och prestationsfinansiering. Av denna anledning är det intressant att följa upp återinförandet av anslagsfinansiering i en kontext där Tillitsbaserad styrning och ledning tillämpas. Principförverkligande är ytterligare en beståndsdel som handlar om att förverkliga de principer (bland annat helhetssyn, samverkan, medborgarfokus, brukarfokus, öppenhet och långsiktighet) som enligt Tillitsdelegationen konkretiserar TBSL (Siverbo, 2023).

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang är det relevant att undersöka en kommun som finansieras genom anslag och som samtidigt tillämpar Tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL). Anslagsfinansiering betraktas därmed som en möjlig del av TBSL och är således nära kopplad till den problematisering av styrning som uppkom när Tillitsbaserad styrning började aktualiseras under mitten av 2010-talet. Det bör noteras att ekonomistyrningens roll i denna nya styrningskontext inte har utforskats tidigare. Ekonomistyrning fokuserar i huvudsak på den finansiella aspekten av verksamheten, vilket ofta leder till en kortsiktig styrning. Därför är det ett centralt tema att undersöka hur ekonomistyrning samverkar med Tillitsbaserad styrning och ledning.

1.3 Syfte och frågeställning

Syftet med studien är att generera kunskap om budgetering och resursfördelningsprinciper i relation till Tillitsbaserad styrning och ledning.

1.3.1 Frågeställning

För att besvara syftet, är studiens övergripande frågeställning följande:

1. Hur ser resursfördelningen ut med avseende på budgetarbetet i en Tillitsbaserad styrning och ledningskontext?

2. Teoretisk referensram

Den teoretiska referensramen avser att först behandla betydelsen av tillit och därefter kommer olika relationer att belysas som har koppling till Tillitsbaserad styrning och ledning. En praktisk definition av TBSL kommer därtill att presenteras och där uppmärksamhet sedan kommer att riktas mot styrningsfilosofins tillhörande principer. Budgetens betydelse som styrinstrument kommer även att beskrivas samt de olika dimensionerna av budgetering. Utifrån detta framförs även en generell beskrivning av uppkomna roller inom budgetarbetet. Därtill lyfts resursallokerings principer fram. Följande områden kommer avslutningsvis att mynna ner till ett antal fördjupningsfrågor som analysen kommer att beakta.

2.1 Tillitens tidsålder

2.1.1 Tillit

Tillit har konceptualiserats som en frigörelse från de negativa attributen associerade med kontroll och brist på förtroende (Vallentin & Thygesen, 2017). Relevansen av begreppet tillit betonas i och med Blighs (2017) argumentation, där tillit identifieras som en betydande beståndsdel inom flertalet centrala teorier inom området för ledarskap. Det finns olika definitioner av begreppet, där Mayer et al. (1995), framhåller att tillit handlar om en vilja att vara sårbar inför en parts handlingar oberoende av om det finns möjlighet till kontroll eller inte. Ring och Van de Ven (1992), förenklar definitionen ytterligare och lyfter fram att tillit helt enkelt är tilltron till en annan parts goda vilja. Bringselius (2017), anser att tillit erhålls genom den tillitsskapande processen, som utgörs av att upplevd risk ställs mot att våga, sträva, behärska samt tolka tillit. Tillit mellan människor är en grundbult för att grupper, arbetsplatser och hela samhällen ska fungera. Dessutom anses tillit kunna minska osäkerhet och underlätta samarbete samt sammanhållning. I avsaknad av tillit tenderar människor att bli mindre riskbenägna, de ser framför allt till sitt eget bästa och anstränger sig mindre för det gemensamma bästa (Björk & Tengblad, 2023). I detta sammanhang är det viktigt att ha i åtanke att tillit inte är en automatisk företeelse eftersom den påverkas av förhållanden i omgivningen. Av denna anledning har tillit utgjort en central del inom organisationsforskningen under åtskilliga decennier och när det gäller tillitsforskningen inom offentlig sektor, har den huvudsakligen fokuserat på medborgarnas tillit till ansvariga aktörer inom tjänsteutövning och service (Bouckaert, 2012). Bentzen (2019), menar också att frågan

om tillit inom organisationer vuxit fram som avgörande för verksamhetens kvalitet. Vidare kan tillit användas för att förstå relationer såväl inom som mellan organisationer och begreppet är särskilt viktigt för att förstå de informella relationerna, vilka anses vara minst lika betydelsefulla som formella relationer och strukturer (Scott & Davis, 2015). I detta sammanhang belyser Siverbo (2023), tre kategorier som tillit kan tas sig uttryck i:

Den första berör tillit inom den interna organisatoriska kontexten, den andra handlar om tillit i relationerna med externa enheter. Den tredje kategorin kretsar kring horisontell samhällelig tillit, vilken präglas av relationerna mellan individer i samhället. Bringselius (2018), anser att TBSL bör omfatta och genomsyra hela styrkedjan, från den politiska huvudmannen till medarbetaren. Tilliten bör också omfatta horisontella relationer, det vill säga, relationer mellan verksamheter och organisationer som ofta samverkar eller på andra sätt kommer i kontakt med varandra i olika ärenden och frågor (SOU 2018:47). Med utgångspunkt i detta kan man även koppla an till Bringselius fem nyckelrelationer för Tillitsbaserad styrning och ledning.

Den första berör relationen mellan *politisk huvudman och förvaltning/utförare* och handlar framför allt om samsyn kring rollfördelningen. En förenklad distinktion är att politiken ansvarar för ”vad-frågor”, medan tjänstemän och förvaltning, ansvarar för ”hur-frågorna”. Implementeringen av denna differentiering kan dock praktiskt sett vara problematisk och kräva en kontinuerlig och regelbunden dialog. Tillit omfattar även i denna relation formerna för samtalet dvs. att det krävs en konstruktiv dialog, dels mellan de politiska partierna och blocken, dels mellan exempelvis den politiska nämnden och ansvariga tjänstemän. En central aspekt av denna kommunikativa interaktion är behovet av en överenskommelse rörande graden av detaljstyrning. Detta eftersom större delen av den detaljstyrning som karakteriserar välfärdssektorn härstammar från den politiska nivån. Uppfattningen om en rimlig arbetsbörda för tjänstemän och verksamheten, såväl i termer av resultatmått som specialuppdrag, kan variera och därmed förstärka behovet av en gemensam förståelse inom ramen för dialogen.

Relation mellan *beslutsnivåer och grupper inom förvaltning/utförande verksamhet*, utgör den andra och inkluderar såväl vertikala som horisontella relationen. I denna kontext innebär tillit att samtliga orienterar sig mot gemensamma värderingar och positiva förväntningar, där det är betydelsefullt med ett stödande ledarskap, där chefer agerar i syfte att etablera gynnsamma förutsättningar vid interaktionen med medborgaren. Parallellt är det av essentiell betydelse att

organisationen i sig möjliggör för tillitsbyggnad, exempelvis genom få beslutsnivåer, väl fungerande team och en miljö som uppmuntrar till initiativ för kontinuerliga förbättringar.

Den tredje handlar om relationen mellan *förvaltning/utförare och medborgare* och utgör en grundprincip i den Tillitsbaserade styrningen och ledningen. Med tillit som grundkoncept är syftet att möta medborgares behov och möjliggöra medborgares inflytande och bidragande till att utveckla tjänsterna (ex. patientmedverkan inom hälso- och sjukvård), vilket inte bara innebär en kvalitetssäkring av dessa tjänster utan möjliggör också en ökning av legitimiteten för både förvaltningen och det politiska systemet. Tillit som fundament skapar grunden för samproduktion av tjänster och instiftar ett partnerskap med brukarna.

Relationen mellan *förvaltning/utförare och externa granskande och normerande verksamhet*, utgör den fjärde. I detta sammanhang behövs ett tydligt inslag av tillit också i relationen mellan granskande och granskad verksamhet, för att åstadkomma en positiv förändring. Det kan dessutom behöva balanseras mot kontrollerande och ansvarskrävande uppdrag. Den lärande, samverkande och främjande tillsynen, kan kontrasteras mot modeller som eftersträvar ett mer kritiskt ansvarsutkrävande och där man tenderar att fastna i stuprör. I det senare fallet finns en potentiell fara för att hamna i en destruktiv spiral, där tilliten successivt undermineras och tillsynen förlorar sin potential som en positiv katalysator. Därför krävs en väl avvägd balans mellan främjande och ansvarsutkrävande. Båda dessa element behövs i viss omfattning och varje specifik situation bör avgöra inriktningen. Mot bakgrund av dagens omfattande utövande av granskning, tillsyn, utvärdering och revision av diverse myndigheter, framstår ett påtagligt behov av samverkan mellan dessa instanser. Samverkan är väsentlig för att undvika överdriven administrativ börda samt förhindra motstridiga rekommendationer.

Den femte relationen avser den mellan *förvaltning/utförare och relaterad, samverkande verksamhet*. Tillit mellan relaterade verksamheter kan exempelvis omfatta relationen mellan stat och kommun eller mellan kommun och landsting/region. I detta fall behövs förbättrade strukturer för samverkan, tex. för att etablera en hållbar modell för hemsjukvård.

(Bringselius 2018), (SOU 2018:47).

För att kunna åstadkomma en positiv förändring kopplat till såväl horisontella som vertikala relationer.

I detta sammanhang går det att utläsa att tillit utgör en ”grundbult”, som behöver genomsyra samtliga relationer, för att en positiv förändring ska kunna åstadkommas.

2.1.2 Tillitsbaserad styrning och ledning

En pragmatisk definition av TBSL är följande:

”Tillitsbaserad styrning och ledning är en samling principer som syftar till att minska onödig kontroll och formalism i offentligt finansierad verksamhet och bättre ta tillvara brukares och brukarmötande medarbetares kompetens och engagemang, för att på så vis skapa bättre kvalitet i tjänsterna till medborgaren” (Bringselius, (2017, s.17).

Tillitsbaserad styrning och ledning representerar därmed en uppsättning strategier som syftar till att förbättra kvaliteten i offentligt finansierade tjänster genom att öka förtroendet för såväl användarna som de yrkesgrupper som interagerar med dessa. Strategier har utvecklats som respons på växande kritik gentemot utvecklingen inom den offentligt finansierade välfärdssektorn, där ökande administrativa bördor, rigiditet i strukturer samt en arbetsdelning och formalism, komplicerar stödet till medborgare med komplexa behov (Bringselius, 2017).

TBSL består av tre hörnstenar: kultur, styrning samt arbetsorganisation. Kultur, styrning och organisation påverkar således varandra och man behöver arbeta med samtliga dessa delar för att etablera en verkligt tillitsbaserad verksamhet. Det betyder också att den högsta nivån måste vara engagerad och vilja få till stånd förändringen. En anpassad styrning utgör fundamentet för att understödja och främja de önskvärda kulturella och organisatoriska förändringar som krävs för att utveckla tillit inom verksamheten. Utan en styrningsstruktur som harmonierar med de övergripande målen för tillitsbaserad verksamhet riskerar organisationen att nå en begränsad nivå av framsteg, även om man arbetar aktivt med kultur och organisation.

2.1.2.1 Sju vägledande principer

Tillitsdelegationen (2022), framhåller sju vägledande principer kopplat till Tillitsbaserad styrning och ledning. Dessa är; *tillit*, *medborgarfokus*, *helhetssyn*, *handlingsutrymme*, *stöd*, *kunskap och öppenhet*. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), har en positiv inställning till TBSL och dessa principer och framhåller att det är genom tillit det skapas ökat handlingsutrymme för medarbetarna. SKR understryker att principerna återför fokuset till verksamhetens övergripande syfte samt medborgarnas behov, och argumenterar för att detta bör utgöra kärnan av den offentliga sektorns verksamhet.

Tillit handlar om att ha förtroende till den du samarbetar med och tro på deras kompetens och förmåga att utföra ett bra arbete. *Medborgarfokus*, avser att skapa värde för medborgarna och fokusera på medborgarnas kunskap och upplevelser. *Helhetssyn* handlar om att stödja en kultur av kollektivt ansvarstagande och medledarskap inom hela styrkedjan, där alla aktörer aktivt uppmuntras att samverka och samarbeta över organisatoriska gränser. Principen *Handlingsutrymme*, innefattar att delegera och skapa möjlighet till medbestämmande. *Stöd*, handlar om att säkerställa att det finns såväl ett verksamhetsnära, professionellt, administrativt samt psykosocialt stöd till medarbetarna i alla kärnverksamheter. När det gäller *kunskap*, betonas utveckling och ständigt lärande samt att praktisera sådant som forskning och erfarenhet synliggjort som tillämpligt. *Öppenhet*, innebär att sträva efter att dela med sig av information och vara öppen för och respektera olik tänkande. *Långsiktighet*, är ytterligare en princip som tillitsdelegationen föreslagit och utgör en komplettering till det befintliga ramverket. Denna princip introducerar ett tidsperspektiv och bygger på antagandet att åtgärder bör vara långsiktiga. En Tillitsbaserad styrning och ledning ska därmed vara långsiktigt hållbar, där en förändrad arbetsprocess ska ge goda effekter på långsikt, i stället för att enbart fokusera på kortsiktiga vinster (SOU 2019:43 s.190), (SKR, 2022).

2.2 Budget som styrinstrument

Budgeten utgör ett vedertaget styrningsinstrument för såväl kommuner som regioner eftersom budgeten varit lagstadgad sedan 1862. Det är framför allt resursfördelning, samordning, planering, styrning och kontroll som anses vara viktiga syften i denna kontext (Brorström, Haglund, Solli, 2014). Budgetens centrala ställning, har även medfört att forskare intresserat sig för studier kring budgeteringens struktur och praktik. Flera modeller har utforskats inom ramen för resursfördelning och det är inte ovanligt att det uppstår trender i bedömningen av det mest lämpliga och rationella sättet att allokera resurser. I detta sammanhang har det även uppkommit kritik mot budget som fenomen som kan härledas till att budgeten identifierats som en faktor som bevarar nuvarande förhållanden, hindrar ökad effektivitet samt tenderar att orientera sig snävt mot specifika mål och främjar kortsiktigt tänkande (Bourmistrov & Kaarbøe, 2013). Det har även introducerats ett flertal modeller, för att arbeta med budget, där de tidiga invändningarna mot budgetens tendens till att bevara rådande förhållanden och leda till vad som inom budgetforskningen betecknas som inkrementalism dvs. en brist på betydande förändringar mellan åren oavsett förändrade behov, vilket gav upphov till konceptet med nollbasbudgetering. Nollbasbudgetering förespråkade att allt skulle omprövas varje år, till skillnad från tidigare där ingen omprövning ägde rum. Detta koncept fick däremot inte något större genomslag.

Den behovsbaserade budgetpraktiken (även kallad uppbyggnadsbudgetering), blev också ifrågasatt, bland annat för dess påstådda tendens att orsaka okontrollerad kostnadsökning, av detta skäl presenterades rambudgetering som ett alternativ. Det har nyligen genomförts ansatser att avstå från traditionell budgetering genom att antingen omfamna konceptet "beyond budgeting" (Bourmistrov & Kaarbøe, 2013) eller att övergå till att tillämpa budgetering mellan organisationer, en metod känd som "public value budgeting", i stället för inom dem (Douglas & Overman, 2020). Denna strävan mot förändring och innovation har resulterat i en framväxt av olika modeller, där var och en av dessa modeller initialt har präglats av idériakedom och förmågan att utmana det sedvanliga synsättet på budgetering. Trots denna ansats har det emellertid visat sig att ingen enskild modell kan erbjuda en universell lösning på samtliga utmaningar inom området, snarare har varje modell, efter en initial period av framgång och uppmärksamhet stött på sina egna begränsningar och brister.

Douglas et al., (2020), definierar budgetering som en insamling av aktiviteter för tilldelning, förvaltning och redovisning av offentliga medel, där en budget fungerar som ett konsoliderat och stabilt kontrakt mellan intressenter, som kodifierar hur mycket pengar var och en av dem får och hur pengarna ska användas. Budgetprocessen beskrivs som en kamp bland politiker och intressegrupper, där var och en försöker bli tilldelad så mycket pengar som möjligt. Vidare framhålls att det nuvarande tillvägagångssättet, bygger på att dela upp budgeten i allt mindre bitar, så att varje del av byråkratin får sin beskärda del av kakan. Utmaningen är att alla dessa olika enheter måste förhandla med varandra om de vill uppnå kollektiva mål. De relevanta kriterierna för vem som får hantera budgeten är om sättet som pengarna hanteras stöds av den auktoriserande miljön och om det optimerar den operativa kapaciteten. Offentlig budgetering handlar övervägande om att spendera samhällets pengar, därav kan det faktiskt finnas ett krav på mer transparens i förvaltningsprocessen, eftersom intressenter kontinuerligt vill lära sig vart pengarna tar vägen och om de bättre skulle kunna spenderas på ett annat sätt, snarare än att behöva vänta till slutet av budgetperioden.

I denna kontext uppkommer även frågan om ansvarsutkrävande eftersom det är av stor vikt att kunna utkräva ansvar av de aktörer som är delaktiga i beslutfattandet av resursallokeringen. Principen om ansvarsutkrävande är också starkt förknippad med andra högt uppsatta värden såsom transparens, demokrati, rättvisa, effektivitet och utgör även en indikator på politisk legitimitet (Bovens, 2009).

Douglas och Overman, (2020), lyfter fram tre dimensioner, som är viktiga att beakta för att adressera de varierande aspekterna av budgetering. Dessa är:
resursallokeringsdimensionen (1), styrningsdimensionen (2) och ansvarsdimensionen (3).

Tidig budgetforskning inriktade sig på den första dimensionen, som omfattar utdelningen av resurser för olika ändamål, inklusive planering, prognostisering och behovsbedömning. Både politiska beslutsfattare och förvaltningsledare applicerar denna process som ett medel för att strategiskt och resurseffektivt etablera grunden för organisatoriska beslut. Följaktligen fungerar budgetbeslutet som ett kommunikationsmedel för att återspegla de avvägningar som görs i samband med resursallokering.

Den andra dimensionen, relaterar till hur ansvar och ledning struktureras efter resursallokering, där budgetansvar och mål omsätts i praktiken genom hierarkier och ansvarsfördelning. Det innefattar frågor om hur resurser fördelas inom organisationen och i vilken utsträckning budgetansvariga har flexibilitet att hantera medlen. I denna dimension läggs fokus därmed på hur dessa resurser mottas och implementeras.

Den tredje dimensionen fokuserar på att utvärdera effekterna av tilldelade resurser, inklusive att granska om verksamheten följer budgetramar och hur ändamålsenligt medlen används. Genom allokeringsbesluten skapar budgeten en grund för att bedöma hur resurserna har nyttjats, vilka ändamål de har tjänat och om resursförbrukningen har genomförts på ett effektivt sätt.

Med utgångspunkt i detta anser även Douglas och Overman, (2020), att "public value budgeting", i kontrast till dagens budgeteringsprocesser, skulle innebära mer samordning och integration mellan offentliga medel och samhällsresurser samt mer involvering av samhällsliga intressenter i tilldelningen och genomförandet av offentliga budgetar och även bidra till mer kontinuerliga justeringar och uppdateringar av löpande budget.

I detta sammanhang blir det även viktigt att uppmärksamma att aktörer tenderar att skilja sig åt och inta olika roller, kopplat till budgetarbetet och dessa roller kommer att presenteras i följande avsnitt.

2.3 Olika roller i budgetarbetet: Väktare, förkämpar och hamstrare

Budgeten framhålls som ett centralt styrmedel som inte bara styr hur ekonomiska medel fördelas utan även beteenden. En allmän bild av detta är att en anpassning sker enligt de intensioner som finns hos dem som beslutar om budgeten (Kastberg & Thomasson, 2020). Därav skapar budgetprocessen också motstrategier och ett "spel" om de resurser som ska fördelas. För att sätta detta i ett sammanhang kommer en koppling att göras till Wildavsky (1975), som angivit två dominerade roller inom budgetteori som antas kunna urskiljas i en budgetprocess, nämligen väktare och förkämpar. Väktarna inriktar sig på att de totala utgifterna inte blir för stora, dvs. att inte alltför mycket förbrukas medan förkämpar identifierar och argumenterar för mer finansiella medel för organisationen för att kunna

tillgodose och uppfylla deras mål och behov. Wildavsky (1972), betonar att rollen som förkämpar utgörs av operationella verksamheter och förvaltningar, samtidigt som kontrollorgan förknippas med rollen som väktare. Båda rollerna fyller en väsentlig funktion, genom att på olika sätt bidra till den övergripande effektiviteten och balansen inom budgetprocessen. Förkämparna, uppmärksammar områden som är i behov av resurser och väktarna fokuserar på att säkerställa att den totala budgeten håller sig inom den önskade omfattningen och de arbetar även för att olika områdets intressen balanseras mot varandra. Brunsson och Rombach (1982), belyser betydelsen av dessa roller inom ekonomin genom att påpeka att frånvaron av väktare skulle leda till obegränsad resursanvändning, medan frånvaron av förkämpar skulle medföra risk för otillfredsställda behov. Med andra ord innebär närvaron av förkämpar utan motsvarande väktare en potentiell överanvändning av tillgängliga resurser eftersom det saknas en reglerande instans för att hindra överdrivna utgifter. Å andra sidan, om endast väktare existerade utan förkämpar, skulle samhället och ekonomin stagnera, på grund av en brist på drivkraft för innovation och utveckling. Väktarna skulle hålla sig till beprövade metoder, vilket kan leda till brist på tillfredsställelse hos medborgarna och även resultera i ett rutinmässigt utförande av arbetsuppgifter. Genom en väl fungerande dynamik mellan förkämpar och väktare, skapas en ekonomisk struktur som tar hänsyn till behov och där en bättre resursfördelning kan åstadkommas än om någon av rollerna får ett större övertag, vilket även bidrar till en mer balanserad ekonomi och hållbar budget. Brunsson och Rombach (1982), utvecklade Wildavskys teori och definierade en tredje roll, hamstrare, som kan uppstå under budgetprocessen. Hamstrare kan ses som en blandning av de båda rollerna och intas generellt av ekonomer. Hamstraren är till skillnad från väktaren inte bara intresserad av att hålla nere utgifterna, utan har också ett intresse av att hålla intäkterna så höga som möjligt. Denna roll har kommit att kallas för ”superväktare”, där deras resonemang kan göra det komplicerat för väktarna eftersom hamstraren kan anta en dubbel strategisk position genom att periodvis ingå samarbete med väktarna för att upprätthålla en restriktiv utgiftsnivå, alternativt kämpa med förkämparna genom att aktivt sträva efter att öka intäkterna. Denna dualistiska handlingsinriktning ger upphov till en komplex situation där hamstrare potentiellt sätt kan skapa en situation för att främja sina egna mål (Brunsson och Rombach, 1982). De individer som intar denna roll, kan även benämnas för medlare (Brorström, Haglund, Solli, 2014).

Förkämparna, representerar verksamhetens perspektiv och fördelen som dessa besitter är att de vanligtvis har bättre kunskap om verksamheten än vad väktarna har. Att ”utbilda” väktare lyfts fram som en av strategierna, där förkämparna berättar om verksamheten. En annan strategi inriktar sig på att inför besparingar redogöra för vilka konsekvenser dessa kan få i en verksamhet. Avsikten är att göra det svårare för både politiker i nämnder och fullmäktige att fatta beslut som innebär att resurserna till en verksamhet reduceras. En förvaltningschef skulle exempelvis kunna lyfta fram att bemanningen kommer att minska som en konsekvens av besparingar, vilket medför att förkämparna kan visa på att vissa nedskärningar inte är rimliga. De kan även låta brukare, tex. patienter, få framföra konsekvenser av besparingar och hur åtstramningar i verksamheten i sin tur kommer att påverka kvaliteten på vården (Kastberg & Thomasson, 2020). I detta sammanhang är det viktigt att ha i åtanke att budgeten är ett spel som upprepas varje år och även om man har en roll i taget, kan byte av roller ske beroende på omgivningen (Brorström, Haglund, Solli, 2014).

2.4 Principer för resursallokering

Anslagsfinansiering och Behovsfinansiering, hamnar i fokus när det gäller allokering av resurser och kommer att presenteras i följande avsnitt.

2.4.1 Anslagsfinansiering

Anslagsfinansiering framställs som den ledande formen för allokering av resurser inom både kommuner och regioner. Anslagsfinansiering brukar beskrivas som att en “påse pengar” delas ut. Denna form utgår från att en nämnd eller fullmäktige beslutar om tilldelningen av resurser för en verksamhet. Målet med denna finansiering är att det ska leda till en välbalanserad mängd resurser till respektive enhet, vilket gör att denna princip också kan utgå från en rambudget, även kallad nedbrytningsmodellen, som är inriktad på hur mycket resurser det finns att dela ut totalt och därefter görs prioriteringar inom denna ram. Anslagsfinansiering resulterar i att enheterna erhåller olika mycket resurser eftersom de har olika förutsättningar. Följaktligen förutsätter detta att de individer som är ansvariga för budgetframställningen besitter ändamålsenliga insikter beträffande de varierande förutsättningarna för olika enheter, vilket är svårt eftersom det generellt handlar om bedömning av svårdefinierade behov. Dessutom sker sällan omprövningar av resurser varje år utifrån de förutsättningar som finns eftersom det i stället är föregående års tilldelning som är styrande, vilket innebär att det

kommande årets budget bygger på föregående års med viss uppräknig för att täcka inflation. Denna smärre förändring brukas kallas för inkrementell. I detta sammanhang är det även viktigt att lyfta fram att det ofta ligger i de olika enheternas intresse att behålla de resurser de har samt att försöka arbeta för att få ökad resurstilldelning. Detta leder i sin tur till en situation där få förändringar sker och där de som är duktiga på att argumentera för sin enhets behov främjas. Situationen kan beskrivas som att den som skriker högst får mest, vilket gör det oerhört svårt att i största allmänhet förklara skillnaderna i resurstilldelning emellan enheterna. Denna princip ger således upphov till diskussioner kring rättvisa i resurstilldelningen och det finns även en risk för att detta påverkar budgetföljsamheten.

I praktiken tenderar beslutsprocessen kring anslagsfördelning ofta att reduceras till en rutinmässig procedur, där föregående års budget kvantifieras genom att tillämpa en förbestämd procentuell ökning, exempelvis relaterad till ett inflationsmått. I detta sammanhang saknas emellertid ofta en specificerad bedömning grundad på faktiska behov, vilket ger upphov till komplikationer eftersom skillnader mellan olika verksamheter blir svårtillgängliga och otydliga. Budgeten blir därmed inkrementalistisk.

Nollbasbudgetering (zero-based budgeting) har vuxit fram som ett 'motsats' till inkrementalismen, där utgångspunkten för budgetarbetet är att man objektivt omprövar existerande verksamheter och därmed ger utrymme för ny verksamhet. Denna variant har däremot inte tillämpats de facto, i någon större omfattning (Brorström, Haglund, Solli, 2014).

2.4.2 Behovsfinansiering

När det gäller behovsfinansiering, grundar sig finansieringen i det förväntade behovet inom ett specifikt geografiskt område och som i sin tur påverkas av befolkningsutvecklingen (Kastberg & Thomasson, 2020). Brorström et al (2014), framhåller även att syftet är att resurser ska fördelas utifrån populationens faktiska behov och inte utgå från en förhandling. Indikatorer som vanligen används för att beräkna behov, är exempelvis inkomstfördelning, ålder, kön men den sociala strukturen kan även ha en viss inverkan. Genom att väga samman dessa komponenter kan behovsfinansiering anses utgöra en metod som strävar efter en mer objektiv och behovsorienterad fördelning av resurser. Att identifiera en rimlig princip för att fastställa behov som avspeglar den "tyngd" detta skapar för enheterna, kan emellertid ses som en utmaning i budgetarbetet kopplat till denna modell.

En annan orsak till att använda den behovsbaserade modellen är att den skiftar fokus från det som karaktäriserats som ett *produktionsfokus* till det som beskrivits som ett *behovs- eller befolkningsfokus*. I detta fall är inte ersättningen starkt förknippad till en viss produktion utan behovet hamnar i stället i centrum. Detta skapar incitament för att satsningar sker på förebyggande insatser och alternativa sätt, för att möta de behov som finns. Till den behovsbaserade modellen, har Bokenstrand (2000), även förknippat med fyra hörnstenar. Dessa är: *objektivitet, transparens, roller* samt *rättvisa*. Objektivitet handlar om de kriterier som används för att uppskatta medborgarnas behov av service. Transparens åsyftar att det ska finnas ett klart och tydligt samband mellan tillämpade behovskriterier och uppskattat servicebehov. Rollfördelning är inriktad på relationerna mellan budgetprocessens aktörer och den sista hörnstenen är rättvisa, som utgör kärnan i budgetmodellen. Syftet med dessa fyra komponenter är att de ska bidra till att alla relevanta aktörer ska förstå resursfördelningens grunder och betrakta dem som acceptabla.

Det är även viktigt att ha i åtanke att oavsett vilka principer för resursallokering som en organisation beslutar sig för att använda, bör dessa relateras till de mål som finns för verksamheten, verksamhetens beskaffenhet samt de överordnade utmaningar som synliggörs. Med utgångspunkt från detta kan man endera utgå från de behov som finns och därefter fastställa den totala budgetramen eller så utgår man från den befintliga ekonomiska ramen och bryter därefter ner den till de olika verksamheterna (Kastberg & Thomasson, 2020).

2.5 Sammanfattning av det teoretiska ramverket

Det teoretiska ramverket har belyst de olika rollerna som uppstår i budgetarbetet, principerna förknippade med resursallokering samt de olika dimensionerna kopplat till budgetering, där budgeten kan beaktas som en integrerad del i både en verksamhetskontext och en styrningskontext. Därtill har intåget av Tillitsbaserad styrning och ledning i både kommuner och regioner lyfts fram. Utifrån detta är det därför intressant att erhålla en djupare inblick i hur Tillitsbaserad styrning och ledning manifesteras i praktiken, vilka differentierade aspekter som präglar dess tillämpning och hur principerna för TBSL synliggörs i en kommun som tillämpar anslagsfinansiering. Samtliga delar som lyfts fram i det teoretiska ramverket, utgör utgångspunkter för föreliggande studie och den analys som genomförs. Nedanstående fördjupningsfrågor kommer att ligga till grund för analysen.

1. På vilket sätt arbetar kommunen med Tillitsbaserad styrning och ledning?

Underfråga:

- Vilka principer kopplat till Tillitsbaserad styrning och ledning, synliggörs i den resursfördelningsmodell som kommunen tillämpar?

2. Hur ser budgetarbetet ut i kommunen?

Underfrågor:

- Vilken funktion innehar budgeten i relation till Tillitsbaserad styrning och ledning?
- Ansvarsutkrävande - Hur utkrävs ansvar? Vilka aktörer är involverade och vilken roll intar dessa?

3. Metod

I följande avsnitt presenteras studiens forskningsansats, genomförande samt de processer som ligger till grund för insamlingen av det empiriska materialet.

3.1 Forskningsansats

Studiens ansats är kvalitativ och ambitionen har varit att genomföra en studie där fokus inriktas mot hur resursfördelningen och ansvarutkrävande med avseende på budgetarbetet ser ut i en Tillitsbaserad styrning och ledningskontext. Den huvudsakliga källan har utgjorts av underlag som genererats genom intervjuer tillsammans med en genomgång av befintliga dokument. Utöver det har viss övrig information inhämtats i form av statistik och finansiella data. Kvalitativa undersökningar är av stor betydelse när man utforskar förhållanden som är svårfångade och som är av komplex beskaffenhet (Johansson, 2020). Teorell och Svensson, (2007) och Ahrne och Svensson, (2015), framhåller att man genom kvalitativa intervjuer kan erhålla insikter om individers egna perspektiv på verkligheten. Vidare anser Bryman och Bell, (2017), att styrkan i att anta en kvalitativ forskningsstrategi, är avspeglad i dess förmåga att närma sig frågeställningen med ett tolkande synsätt. En ytterligare styrka associerad med en kvalitativ forskningsansats är dess förmåga att kontextualisera individers erfarenheter genom att granska och förstå de omständigheter och sammanhang som individerna för närvarande befinner sig i. Dessutom erbjuder denna metodologiska inriktning en möjlighet att erhålla explicita definitioner och åsikter rörande de specifika områden som omfattas av studien. Genom att tillåta deltagarna att artikulera sina upplevelser och perspektiv skapar den kvalitativa ansatsen en rikare och mer nyanserad förståelse av de fenomen som undersöks.

Denna studie utgörs av en fallstudie eftersom undersökningen omfattar en kommun inom Västra Götalandsregionen. En fallstudie tillhandahåller ett sätt att få en fördjupad förståelse av ett specifikt fall, vilket kan vara svårfångat med andra forskningsmetoder. Fallstudiers styrka tar sig uttryck i dess kapacitet att möjliggöra en stringent och uttömmande beskrivning av det specifika fallets process och utfall (Vetenskapsrådet, 2020). Vidare framhåller Yin, (2007), att fallstudier utgör en ändamålsenlig metod när undersökningen syftar till att adressera frågeställningar som initierats med ordalydelsen ”hur”, vilket är applicerbart för denna studie.

3.2 Urval

Den kommun som valts ut och som är föremål för fallstudien är Borås Stad. Anledningen till att Borås Stad valdes är för att kommunen har en klassisk anslagsfinansiering och för att kommunen sedan år 2017 tillämpar en sektorsorganisation som ersatte den tidigare stadsdelsorganisationen. I samband med denna övergång genomgick även resursfördelningsmodellen en förändring, vilken tidigare varit i bruk inom den stadsdelsmodell som föregick sektorsorganisationen. Denna förändring innebar således att de tidigare tre stadsdelsnämnderna (Norr, Väster och Öster) ersattes med fyra nya facknämnder men det finns fler utöver dessa, (Borås Stad, 2016). Av detta skäl är resursfördelningen intressant att studera, särskilt avseende fördelningen av resurser till nämnderna som tidigare tillhörde stadsdelsorganisationen. I detta sammanhang blir det även viktigt att uppmärksamma ansvarsförhållandena, i samband med resursallokeringen. För att möjliggöra ett djupare fokus på nämnderna valdes fyra ut: Grundskolenämnden, Individ och familjeomsorgsnämnden, Vård och äldrenämnden samt Sociala omsorgsnämnden. En ytterligare aspekt som ökar intresset för undersökningen av Borås Stad, är att kommunen i likhet med flertalet andra kommuner valt att anamma en process för att omforma och justera sin styrning och ledning enligt principerna som är förenliga inom ramen för det som benämns Tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL).

Vidare var ett mål med studien att intervjua två politiker samt två tjänstemän inom respektive nämnd, vilket även verkställdes eftersom urvalet kom att omfatta, politiker, budgetchef, finanschef, stadsdirektör, kommun-och ekonomichef, förvaltningschefer och ekonomichefer på förvaltningar samt andra individer som kunde förväntas bidra till en mer heltäckande bild. Sammantaget valdes 21 respondenter ut. Därav kan urvalet betraktas som strategiskt och målstyrt eftersom intervjupersonerna delvis hade bestämts i förväg och för att selektionen av deltagare baserats på en noggrann bedömning av deras angelägenhet och relevans för den aktuella studien (Skoog, 2020), (Bryman, 2018).

3.3 Datainsamling

Det empiriska materialet för studien har samlats in genom semistrukturerade intervjuer. ”Semi” indikerar en halvstrukturerad ansats, där vissa frågor förbereds på förhand och behöver i sin tur inte presenteras i en föreskriven ordningsföljd för samtliga respondenter

(Carlsson & Carlsson, 2020). Denna intervjuform bidrar även till en differentierad insamling av kunskaper och erfarenheter från intervjupersonerna inom det område som är föremål för studien. Semistrukturerade intervjuer främjar också respondenternas frihet att formulera sina svar på ett individuellt sätt, vilket möjliggör en ökad flexibilitet (Bryman, 2018). Intervjuguiden för denna studie var utformad i förväg men där det gavs utrymme för följdfrågor. Innan intervjuerna påbörjades skickades ett missivbrev ut till samtliga 21 respondenter, som innehöll en översiktlig beskrivning av studien, däremot blev de inte tilldelade intervjufrågorna innan eftersom det kan finnas en tendens till att respondenterna ger för snäva svar. En nackdel kan naturligtvis också bli att intervjupersonen kan känna sig oförberedd på vissa frågor som ställs, men en ambition med detta tillvägagångssätt var att erhålla en mångfacetterad och nyanserad bild kring de olika respondenternas beskrivningar och upplevelse av resursfördelningen, budgetarbetet, ansvarutkrävande samt kommunens arbete med Tillitsbaserad styrning och ledning. Övervägande del av intervjuerna genomfördes via Microsoft Teams men det var även några av dem som genomfördes på plats i Borås Stad. Vidare spelades samtliga intervjuer in och transkriberades med samtycke från respektive respondent, de informerades även om att materialet skulle anonymiseras. Intervjuerna varade mellan 45–60 minuter, inom denna tidsram hann respondenterna besvara samtliga frågor i intervjuguiden och det fanns även utrymme för följdfrågor samt möjlighet för intervjupersonen att tillägga ytterligare information om så var fallet. Det är även viktigt att lyfta fram att mot slutet av genomförandet av intervjuerna upplevdes en ”mättnad” i bemärkelsen att ytterligare intervjuer gav allt mindre ny information (Carlsson & Carlsson, 2020). Det insamlade intervjumaterialet som ligger till grund för denna studie, utgör även en del i ett KFi-projekt som författaren till denna uppsats medverkat i.

Enligt Yin (2007), är intervjuer en central källa för datainsamlingen i fallstudier eftersom fallstudier ofta fokuserar på aspekter relaterade till mänskliga angelägenheter. De semistrukturerade intervjuerna utgör således primärdata i denna studie men undersökningen består även av sekundärkällor i form av olika styrande dokument. Det är främst dokument som inriktar sig mot Borås Stad och som innefattar stadens budget, styr-och ledningssystem, årsredovisningar, ekonomiska ramar för år 2023 och 2024 samt dokument gällande TBSL och dess sju vägledande principer. Dokumenten har använts som underlag för att ta reda på hur resursfördelningen, budgetarbetet samt hur TBSL kommer till uttryck i kommunen. Dessa

underlag jämförs i sin tur mot intervjupersonernas beskrivningar av de områden som omfattas av studien.

3.4 Analys av materialet

När intervjuerna hade genomförts, transkriberades samtliga intervjuer i sin helhet. Denna åtgärd syftade till att underlätta jämförelser och tydliggöra likheter och skillnader mellan respondenternas varierande svar. Transkribering möjliggör även en säkerställning av att betydelsefull information inte går förlorad, till skillnad från om enbart anteckningar hade använts (Carlsson & Carlsson, 2020), (Eriksson-Zetterquist & Ahrne, 2015). Det första steget utgjordes således av att gå igenom nämnd för nämnd och läsa igenom materialet för respondenterna i respektive nämnd, för att få ett helhetsperspektiv. Därefter markerades relevanta passager i materialet, s.k. kondensation (Dahlgren & Johansson, 2019). Detta utfördes genom att färgmarkera det som i dokumentet bedömdes vara relevant i relation till studiens syfte och frågeställning. När de relevanta passagerna hade markerats, jämfördes dessa för att identifiera såväl likheter som skillnader sett till de olika respondenternas uttalanden. Denna jämförelse ägde rum både inom respektive nämnd och mellan de fyra olika nämnderna som ligger till grund för studien. I detta sammanhang är det även viktigt att belysa att inte allt intervjumaterial tillförde adekvat information eftersom vissa svar vid genomgången av intervjuerna ansågs vara mindre relevanta och exkluderades således. Denna bedömning byggde även på att informationen i sin tur inte hade någon koppling till studiens övergripande frågeställning och att en mättnad som tidigare nämnts hade uppnåtts eftersom intervjuerna tillhandahöll allt mindre ny information.

3.5 Etiska överväganden

En central aspekt i genomförandet av vetenskaplig forskning är att deltagande individers välbefinnande ska skyddas från potentiella risker och negativa konsekvenser. För att efterleva detta krav har Vetenskapsrådets (2002), forskningsetiska riktlinjer beaktats i denna undersökning. Dessa innefattar *informationskravet*, *samtyckeskravet*, *konfidentialitetskravet* och *nyttjandekravet*. Samtliga 21 respondenter fick ta del av det utskickade missivbrevet som innehöll en översiktlig beskrivning av studien. Dessutom samtyckte alla till att intervjuerna spelades in och transkriberades, båda dessa delar ligger i linje med *informationskravet* och *samtyckeskravet*. Vidare informerades samtliga respondenter om att materialet skulle

anonymiseras och därigenom upprätthålls *konfidentialitetskravet*. Det insamlade materialet har i sin tur endast används i forskningssyfte, vilket respondenterna upplysts om och avser *nyttjandekravet*.

4. Borås Stad

I detta avsnitt lyfts centrala dokument fram som är specifikt kopplade till Borås Stad, gällande stadens Styr- och ledningssystem och dess arbete med budgeten. Dessa dokument kommer i sin tur att uppmärksammas i studiens analysdel.

I dokumentet angående Borås Stads Styr- och ledningssystem (Dnr: KS 2019-00294), presenteras konceptet och strukturen för styrning och ledning i kommunen. Vidare betonas formella regelverk i beskrivningen men det finns även ett återkommande fokus på tillit.

När det gäller tillitsbaserad styrning och ledning framgår följande i dokumentet:

”Styr- och ledningssystemet är tillitsbaserad och en del av den totala styrningen i Borås Stad. Tillitsbaserad styrning och ledning handlar om styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och invånarnas behov, att skapa förtroende och att bygga goda relationer. Styrningen bygger på ett förtroendefullt samspel mellan politiker och tjänstepersoner, mellan chef och medarbetare och mellan Borås Stad och dess invånare, företag, organisationer och besökare. Styrningen baseras på tillit och öppnar upp för dialog – både inom organisationen och med de som vi finns till för”.

Dessutom beskrivs att Borås Stad ska vara en organisation och en koncern där allt ledarskap och medarbetarskap, genomsyras av tillit. Detta för att kunna utföra sina uppdrag på bästa sätt. Det lyfts även fram att varje organisatorisk nivå har tillit till att övriga nivåer är bäst på sina områden och uppdrag.

I Borås Stads budgetdokument specificeras 12 fokusområden, vilka är övergripande till sin karaktär och i viss mån applicerbara på samtliga nämnder och verksamheter. Några av dessa är emellertid mer specifikt riktade mot det som förmodas ligga inom ett eller flera förvaltningars kompetensområde. Fokusområdena baseras på Borås Stads vision samt Borås Stads uppdrag som välfärdsaktör, samhällsutvecklare och demokratiaktör samt arbetsgivare. Kopplat till varje visionsområde tar Kommunfullmäktige fram de fokusområden som utgör politiska prioriteringar för att nå visionen och uppfylla det kommunala uppdraget. I detta sammanhang har även nämnderna ett ansvar för att bedriva verksamhet utifrån Kommunfullmäktiges fokusområden, budget samt beslut i övrigt. Det betonas däremot att

nämnderna själva beslutar vilka av dessa fokusområden de avser att ta sig an (Borås Stad, Budget, 2023 & 2024), (Borås Stads Styr- och ledningssystem, 2022).

Inom fokusområde 6, fortlöper arbetet med ”tillitsresan” eftersom området fokuserar på, *”Arbetsplatser som präglas av tillit, inkludering och förutsättningar för ett gott ledarskap”*. Inom detta område ska både chefer och medarbetare visa förtroende för och tillit till varandra samt för varandras roller, uppdrag och kompetens. Vidare framhålls att medarbetare ska inneha handlingsutrymme över hur arbetsuppgifter planeras och genomförs, inom ramen för verksamhetens uppdrag och krav samt erhålla återkoppling och bekräftelse på utfört arbete. Fokusområde 6 tillhör visionsområdet - *Ett tryggt och snyggt Borås Stad* (Borås Stad, Budget, 2024). I denna kontext kan det även vara viktigt att uppmärksamma att det inte anges några specifika resursmässiga satsningar kopplade till fokusområdena.

När det gäller Stadens resursfördelningsmodell, utgör den grunden för nämndernas preliminära rambeslut som Kommunstyrelsen fastställer i juni varje år. I november beslutar Kommunfullmäktige det finansiella utrymme för staden samt nämndernas ekonomiska tilldelning, här tas hänsyn till de nämnder vars verksamhet inte huvudsakligen kan kopplas till främst demografiska förändringar. Därefter beslutar nämnderna själva över den interna fördelningen av resurser i internbudgetprocessen. De fundamentala principerna som konstituerar grunden för stadens resursfördelningsmodell, innefattar kravet på att modellen ska inneha klart definierade och långsiktigt hållbara principer för resursfördelning, samtidigt som transparens ska eftersträvas.

En god ekonomi är av stor betydelse för Borås Stad och representerar ett grundläggande villkor för att realisera de sociala och välfärdspolitiska mål som utgör det primära syftet med kommunens verksamhet. Kommunen har även under en längre tidsperiod haft strategin att *”det ekonomiska målet är överordnat andra verksamhetsmål”*. Denna inriktning tydliggör också att ekonomin i slutändan utgör grunden till ett förhållningssätt som framgångsrikt präglat organisationen (Borås Stad, Budget, 2024). Budgeten spelar även en central roll i detta sammanhang eftersom det framhålls att *” Kommunfullmäktiges budget är det övergripande styrdokumentet och anger politiska prioriteringar, samt tillgängliga resurser för det kommande året. Borås Stads budget utgör grunden för nämndernas och styrelsernas budget.”*

(Borås Stads Styr- och ledningssystem, 2022). Kommunens budget fungerar därmed som ett instrument för att fastställa mål och resursfördelning.

I Borås Stads Styr- och ledningssystem beskrivs processen med budgetarbetet på följande vis, gällande insatser och hållpunkter under året (s.10):

Analysdag – med fokus på helhet och framtida utmaningar på lång och kort sikt

”Analysdagen är startskottet för budgetarbetet. Analysdagen är en dag där Kommunstyrelsen tillsammans med presidier för nämnder och bolag träffas för att skapa en bild över nuläget som utgångspunkt för budgetarbetet. Dagen innehåller bland annat omvärldsbevakning, jämförelser med liknande kommuner och en analys av Borås Stads resultat samt framtida utmaningar på lång och kort sikt.

Uppdragsdialog vår

Efter analysarbetet påbörjas den del av budgetberedningsarbetet som syftar till ett rambeslut i Kommunstyrelsen under juni månad. En del av beredningsarbetet är uppdragsdialoger mellan representanter från Kommunstyrelsen och respektive nämnds presidium där berörda tjänstepersoner medverkar. Borås Stadshus AB håller motsvarande dialoger som en del i ägarstyrningen. Dialogen innehåller bland annat omvärldsbevakning, jämförelser med liknande verksamheter och en analys av nämndens resultat.

Preliminärt rambeslut

I rambeslutet ska det tydligt framgå vilka ramförändringar som gjorts baserat på analys av tidigare utfall, kända intäktsförändringar, demografiska och verksamhetsmässiga förändringar. Kommunstyrelsen tar beslut om de preliminära ramarna i juni.

Nämndernas planeringsunderlag till beredning av Borås Stads budget

Utifrån de preliminära ramarna tar respektive nämnd fram en preliminär budget som används i beredning av Borås Stads budget samt för en preliminär planering av nämndens verksamhet.

Uppdragsdialog höst

Som en del i Kommunstyrelsens uppsiktsplikt och den fortsatta budgetberedningen hålls uppdragsdialoger. Dessa dialoger omfattar hur nämnderna kommer att utföra grunduppdraget

och förutsättningar för att genomföra andra uppdrag under budgetåret. Borås Stadshus AB håller motsvarande dialoger som en del i ägarstyrningen.

Borås Stads budget

Budgetförslaget behandlas först i Kommunstyrelsen i slutet av oktober och därefter tar Kommunfullmäktige budgetbeslutet i slutet av november, utom vid valår när beslutet kan tas i december.

Nämndbudget

När Kommunfullmäktige tagit budgetbeslutet tar nämnderna fram en budget. Nämndernas budgetar skickas sedan till Kommunstyrelsen för återrapportering.” (Borås Stads Styr- och ledningssystem, 2022).

Styrnings- och ledningssystemet illustrerar följaktligen en utvecklad och integrerad idé kring styrning. Förutom de övergripande ansvarsområdena och specificeringarna erbjuds ingen ytterligare detaljerad utförlighet rörande ansvarsformer, såsom den specifika karaktären av de ekonomiska ansvarsenheterna förvaltningarna utgör.

Det är även viktigt att belysa att Borås Stads finansiella utveckling varit positiv de närmast föregående åren. I Borås Stads årsredovisning för 2021 redovisades en positiv ekonomisk utveckling, trots pandemins påverkan på stadens verksamheter genom exempelvis lägre verksamhetsvolym och nedstängningar. Staden rapporterade ett överskott på 472 miljoner kronor, som till övervägande del berodde på att det blev en snabb och effektiv ekonomisk återhämtning efter pandemin som överträffande förväntningarna. Realisationsvinster från mark- och fastighetsförsäljningar samt stadsbidrag för Covid-19-relaterade merkostnader bidrog till det höga resultatet. Detta starka ekonomiska läge medförde att kommunen fortsatt kan ha en sund och solid kommunal verksamhet, oberoende av konjunktursvängningar (Borås Stad, Årsredovisning, 2021). På nämndnivå visade även resultaten där på en tillfredställande utveckling, med ett överskott på 64 miljoner kronor jämfört med föregående års underskott på 43 miljoner kronor. Coronapandemins effekter främjade bland annat Sociala omsorgsnämnden och Vård- och äldreomsorgsnämnden eftersom det resulterade i ett sammantaget överskott på +92 mnkr, som övervägande var en konsekvens av att verksamhetens tjänster utnyttjades i lägre grad under pandemin (Kommunstyrelsen, Ekonomiska ramar, 2023).

År 2022 genomtyrades av Rysslands invasion av Ukraina, men trots detta redovisade kommunen ett ekonomiskt överskott på 150 miljoner kronor, efter avsättning till resultatutjämningsreserven. Resultatet på nämndnivå förbättrades också jämfört med föregående år och landade på +84 miljoner kronor (Kommunstyrelsen, Ekonomiska ramar, 2024). Borås Stad har således haft en till synes god ekonomisk utveckling men staden står även inför andra utmaningar i form av en kommande lågkonjunktur med hög inflation samt ökade kostnader (Borås Stad, Årsredovisning, 2022).

5. Empiri

I följande avsnitt presenteras det empiriska materialet. Det inkluderar synpunkter från respektive nämnd med tillhörande förvaltning, angående följande områden: Tillitsbaserad styrning och ledning, resursfördelningsmodellen, ansvarsutkrävande samt identifierade styrkor och svagheter.

5.1 Tillitsbaserad styrning och ledning

Som tidigare nämnts har Borås Stad i likhet med flertalet andra kommuner valt att anamma en process för att förändra och anpassa sin styrning och ledning, enligt principerna som är förenliga inom ramen för det som benämns Tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL). Att kommunen valt att anamma detta kan ses som att kommunen strävar efter att omforma sin organisatoriska kultur, för att främja en miljö som bland annat är präglad av ömsesidigt förtroende, autonomi och delat ansvarstagande. Under följande avsnitt kommer därmed respektive nämnds uttalande gällande TBSL att presenteras.

5.1.1 Individ- och familjeomsorgsnämnden

När det gäller hur TBSL kommer till uttryck inom Individ-och familjeomsorgsnämnden (IFO), anser en av representanterna att nämnden jobbar med TBSL, genom att de försöker lyssna in vad förvaltningen ska bestämma över och låta dem få bestämma över saker och ting. Däremot anser respondenten även att det är självklart att politiken måste ha inflytande över det som berörs, men att politiken försöker sträva efter att tänka på ”vad är det vi inte ska lägga oss i” och i stället fokusera på vad som bör genomföras. Vidare framhålls att detta kan vara utmanande eftersom respondenten sitter i en myndighetsnämnd, där nämnden är beslutsfattare och socialtjänstlagen föreskriver att det är IFO som ska fatta beslut. Detta medför i sin tur att nämnden blir mer direkt involverade i praktiska aspekter, vilket i högre grad kan handla om hur nämnden genomför saker än vad nämnden beslutar om. Respondenten anser således att TBSL finns med i både IFO och i Borås Stad som helhet men framhåller även att Tillitsbaserad styrning och ledning inte är en avslutad process, som kommunen inte behöver tänka mer på.

En annan respondent framhåller att den Tillitsbaserade styrningen i Borås Stad är rätt varierande och att det specifikt kopplat till IFO, kunskapsmässigt haltar lite. Dessutom anser

respondenten att TBSL för vissa förtroendevalda har nästan blivit som en ”liten religiös upplevelse”. Att nu är det här det nya paradigmskiftet. Vidare framhålls att *”eftersom man också jobbar under en modell med tillitsbaserad styrning så blir det än viktigare nu. Att vi faktiskt har koll på respektive ansvarsområde. Sen är det ju så att som förtroendevald, även om du har en tillitsbaserad styrning, så har du aldrig och kan aldrig frånsäga sig ansvaret för styrningen av kommunen.*

Ytterligare en respondent betonar att målet är att ge nämnderna en viss frihet och tillit för att utföra sitt kärnuppdrag och möjliggöra utvecklingsområden, för närvarande benämnda fokusområden. Här finns en tanke om att arbeta med ökat handlingsutrymme och ökad tillit för nämnderna, vilket innebär mindre detaljstyrning. Tidigare var detaljuppdrag mer frekventa, men nu strävar man efter att låta nämnderna ha en större grad av autonomi.

Tillitsbaserad styrning och ledning är ett bra trendnamn och är ett framgångsrikt recept, som kan bidra till att kommunen uppfattas som en attraktiv arbetsgivare och som i sin tur kan främja medarbetarnas professionella utveckling, anser en annan respondent inom Individ- och familjeomsorgsnämnden. Vidare framhålls att det inte går att arbeta som man gjort förr. Det här stupröret och hierarki osv, det är för mycket formalia utan att folk växer genom att de tar ansvar. Det som respondenten iakttar är *” att det inte alls utövas i Borås Stad i det stora hela. Många höga chefer skojar om det egentligen, man pratar om det utåt, men man gör det inte i praktiken.”* För att bidra till TBSL, delegerar respondenten tex. några av sina arbetsuppgifter till både controllers och ekonomer.

Respondenten menar även att när vissa chefer säger det men inte gör det i praktiken, då känner deras medarbetare igen det på en gång. *”Medarbetarna är som barn, när man har barn spelar det ingen roll vad du säger, de tittar på vad du gör. De ser att det inte används i praktiken av chefer.”* Vidare uttrycker respondenten att TBSL inte är något som diskuteras särskilt mycket på APT- möten (arbetsplatsträffs möten), eftersom respondenten menar att cheferna är ”rädda” för kritiska röster och vad medarbetarna kommer att säga, då respondenten menar att de ifrågasätter det starkt och då lägger man det under mattan.

Det är samma sak när det gäller medarbetarna, man kan säga att; Det är bra, vi ska ha tillit, vi ska ha dialog och sen om de inte gör det i praktiken då tror de inte på det och det är där som

de flesta medarbetare i Borås stad är, hävdar intervjupersonen. De tror inte på det, de gör inte det.

”Det är bara att det tillämpas väldigt lite och väldigt dåligt i Borås Stad.”

5.1.2 Vård- och äldrenämnden

Inom Vård- och äldrenämnden anser en av respondenterna att Tillitsbaserad styrning och ledning inte fått jättestort genomslag i kommunen. Dessutom förefaller det som om diskussionen har varit omfattande på en övergripande nivå men på en operativ nivå, i synnerhet bland medarbetarna ”på golvet”, finns möjligen inte en lika stark medvetenhet om dessa aspekter. Vidare framhåller intervjupersonen att det fortfarande framstår som att styrningen har en relativt påtaglig inverkan på hur och var beslut tas inom organisationen. Med utgångspunkt i det sist nämnda, framhåller respondenten *” Tanken är väl alltså som jag drömmer om i så fall. Det är väl att man lägger ut ansvaret så långt ut man kan därför det är de som känner våra omsorgstagare bäst.”*

En annan respondent ser positivt på ”tillitsresan”, men instämmer med resonemanget som förts ovan att den till viss del är svag men tillägger att TBSL, är framväxande och att det inom kommunen pågått diskussioner kring detta under ett antal år, likväl anser respondenten att det finns potential för ytterligare förbättringar inom detta område eftersom respondenten trots allt betonar att det handlar om förtroendet till varandra och om decentraliserad beslutsfattning, på en så låg organisationsnivå som möjligt, där samtliga får känna sig delaktiga samt få möjlighet till att påverka sin individuella situation.

Ännu en respondent, uttrycker en tveksamhet gällande om Tillitsbaserad styrning och ledning förekommer eller inte men framhåller samtidigt att TBSL inte är sammankopplad med budget eller uppföljningsprocessen (och att det även är svårt att arbeta med det i fördelningsprocesser). Vidare anser intervjupersonen att ekonomi till större delen handlar om kontroll, vilket innefattar kontroll med tillit eller tillit med kontroll. Dessutom framhåller respondenten att kommunen sedan 2023 har infört en ny styrstruktur, *” Där man jobbar i fokusområden och sådant, man tar upp fokusområden och vad det ska innebära. Men man tar ju inga resurser kopplat till det. Och jag vet inte hur man skulle kunna jobba med mål och fokusområden om man inte avsätter resurser till det och det här är ju Borås stad i ett nötskal.*

Man tar jättemycket beslut, men man tillför inte resurser, vilket gör att det blir svårt att hantera verksamheterna i det här också.”

Ytterligare en respondent betonar vikten av att Borås Stad har antagit ett nytt Styr- och ledningssystem, utifrån att kommunen arbetade med det när det gäller ”tillitsresan” och där en vision har mottagits, som också innebär att kommunen delat på grunduppdrag och utvecklingsuppdrag, vilket respondenten menar blivit tydligare eftersom uppdragen kan se väldigt olika och att inom Vård- och äldrenämnden är grunduppdraget till större delen lagstyrt, som i sin tur inte kan bli föremål för någon större politisk diskussion.

5.1.3 Grundskolenämnden

När det gäller Grundskolenämnden, framhåller en av respondenterna att TBSL, framträder i nämnden och att det även tillämpas som helhet i Borås Stad eller rättare sagt menar respondenten att kommunen åtminstone vill att det synliggörs eftersom det varit mycket dragningar och utbildningar i detta. Vidare framhåller respondenten att Tillitsbaserad styrning och ledning kan slå lite fram och tillbaka och anser även att det ofta går moden i hur man ska styra och att det i grunden handlar om att lita på respektive profession och skapa ett handlingsutrymme utan överdriven detaljstyrning. Det betonas att detta främjar individens utveckling och eget ansvar. Samtidigt poängteras vikten av uppföljning och kommunikation för att säkerställa att åtgärder och beslut kommuniceras och förstås. Trots olika riktningar över tid, såsom New Public Management, hävdar intervjupersonen att grundläggande förändringar i praktiken inte alltid sker. Det betonas att balansen mellan tillit och uppföljning är avgörande för effektiv styrning och ledning.

” om man ska vara riktigt ärlig. Det här ändrar inte på så jättemycket i praktiken. Det är faktiskt sanningen om man har varit med ganska många år och sett.”

En annan respondent inom nämnden, har svårt för begreppet Tillitsbaserad styrning och ledning eftersom respondenten menar att man som politiker ändå måste ta ansvar när det uppstår problem i nämnden. Dessutom tappar man kontrollen om man delegerar för mycket.

5.1.4 Sociala Omsorgsnämnden

Inom Sociala omsorgsnämnden anser en av respondenterna att ”Tillitsresan” genomsyrar deras verksamhet och framhåller att en central del är att all personal får tillgång till all information och att detta sker på ett bra sätt.

När det gäller Tillitsbaserad styrning och ledning, diskuteras konceptet i sin helhet i kommunen eftersom man är duktig på att lyfta fram det men samtidigt hävdar respondenten även att man inte följer det ”för 5 öre i Borås stad” och anser därmed att kommunen är långt ifrån TBSL, trots presentationen kring det. Det finns ingen TBSL från stadsledningskanslit. Det är möjligtvis lite mer synligt i min nämnd, där anser intervjupersonen att nämnden har kommit en bra bit.

En annan respondent framhåller att det diskuteras mycket om ”Tillitsresan” och Tillitsbaserat ledarskap, men tycker att det känns som att det inte följs i alla led. Vidare framhåller respondenten att det fortfarande är ganska toppstyrt och när det gäller TBSL, har det inte riktigt nått ut till alla verksamheter. Intervjupersonen anser att nämnden jobbar utifrån den tillitsbaserade modellen genom att deras förvaltningsledning har väldigt mycket tillit. Vidare uttrycker respondenten att ekonomistyrningen är ganska passiv nu och att denna behöver bli mer tydlig, då mycket är otydligt nu. Stadsledningskanslit, är hjärtat av Borås stad, dock är det samma politiker och anställda, vi behöver tänka lite nytt, göra mer förändringar än att göra det vi alltid gjort, anser respondenten.

Ytterligare en respondent anser att det är svårt med själva beslutsgången. Styrningen är lite oklar. Vi är inne i en ”tillitsresa”. Det finns ingen tydlig röd tråd att här går Stadshuset in och visar med hela handen utifrån politiska beslut.

” Sen ska jag väl personligen säga att jag inte tycker att jag märkt av så mycket.

Folk runt omkring vill ändå vara lite optimister och säga att jo, men det var ändå i vissa dokument och i vissa saker så kan man ändå se någon slags tendens till det.”

5.2 Resursfördelningsmodellen

Borås Stad har sedan tidigare haft en resursfördelningsmodell men där modellen genomgick en förändring i samband med övergången till facknämnder. Under detta område kommer synpunkter från respektive nämnd att lyftas fram gällande denna modell.

5.2.1 Individ och familjeomsorgsnämnden

För Individ och familjeomsorgsnämnden är det inte tydligt om de omfattas av en resursfördelningsmodell eftersom nämnden inte specifikt arbetar utifrån den. Det är förhandlingar och politisk vilja i budgetarbetet som tycks styra IFO:s resurstilldelning. Där en respondent betonar följande: ” *Jag uppfattar inte att vi blir tilldelade. Jag vet att det finns andra områden som det blir liksom tydligare. För mig är inte det tydligt att vi har en resursfördelningsmodell. Utan för mig verkar det som att det är förhandlingar och politisk vilja i budgetarbetet som styr vad jag får för resurser till IFO.* ”

Det är ju annorlunda i skola och äldreomsorg, där är det ju när det blir fler människor som kommer inom äldreomsorgens ram, till exempel då höjs ju deras resursfördelning och likadant med skola och förskola och så. Men så har ju inte vi det. Vi har ju inte den resurs, det är inte så vi får vara medel.”

Ytterligare en respondent anser att modellen inte har medfört något gott utan den är nämndens “akilleshäls” och har varit väldigt negativ. En annan representant inom nämnden menar att resursfördelningsmodellen är gjord för att man på ett tekniskt och rent matematiskt ska kunna räkna ut vad en nämnd eller en förvaltning, behöver för resurser. Så funkar den absolut inte för individ och familjeomsorgsnämnden och betonar att modellen troligen fungerar bättre inom utbildningsklustret. Intervjupersonen anser att ” *man har implementerat den här modellen på olika verksamheter som den egentligen inte riktigt är applicerbar på.* ”

Vidare uppmärksammas att Individ och familjeomsorgsnämnden inte får volymkompensation jämfört med andra nämnder som räknar ut, efter befolkningsunderlag, i stället ska nämnden inkomma med äskningar baserat på den efterfrågan som har funnits i verksamheten (i slutet av budgetprocessen). Nämnden har även en ny socialtjänstlag att förhålla sig till, vilket i sin tur ställer högre krav. Dessutom är myndighetsutövning ännu en faktor som spelar in, menar en

av respondenterna. IFO har äskat 15 mnkr men nämnden vet inte hur mycket de kommer att tilldelas och om de får något alls. Nämnden behöver trots detta upprätta en handlingsplan för att få ekonomin i balans. De 15 miljonerna skulle underlätta för nämnden genom att man inte skulle behöva vidta betungande åtgärder såsom att stänga ner vissa boenden, betonar en av intervjupersonerna.

5.2.2 Vård- och äldrenämnden

När det gäller Vård- och äldrenämnden, anser en av respondenterna att det är svårt att se vad som skulle kunna vara en bättre modell eftersom det alltid kan förekomma problem, som är associerade med olika modeller och även variera i omfattning. Däremot önskar respondenten att det var mer transparent, kring hur volymuppräknningen sker och om det i sin tur sker någon viktning i beräkningarna.

En annan intervjuperson, har begränsad insikt i detaljerna kring funktionsmekanismerna i resursfördelningsmodellen och har egentligen ingen kännedom kring hur man jobbar efter den men menar att den fungerar inom Vård och äldrenämnden eftersom nämnden hittills gått med överskott, med undantag för i år 2023, då nämnden går med underskott.

”När man sätter ramarna så utgår man ju från resursfördelningsmodellen och jag vet inte riktigt hur man gör. Jag får ibland intrycket att man inte gör, går så mycket utefter resursfördelningsmodellen, utan det är något som man använder som ett argument. I övrigt så tror jag man gör lite som man tycker passar, lite som det är lämpligt. Jag tycker man ska se över det hela och helst hitta ett annat system än en resursfördelningsmodell som jag tror väldigt få begriper sig på.” Dessutom framhåller respondenten att det är viktigt att resursfördelningsmodellen granskas med jämna mellanrum eftersom förutsättningarna förändras mellan åren och där intervjupersonen förmodar att resursfördelningsmodellen är en sådan modell som fungerat länge samt att den är gammal. Den behöver anpassas utifrån den verklighet vi lever i eftersom respondenten anser att det inte gjorts någon systematisk översyn av modellen, utifrån intervjupersonens observation. Ytterligare en respondent inom nämnden framhåller att resursfördelningsmodellen inte korrigerar felaktigheter bakåt och att den inte tar hänsyn till de faktiska kostnaderna vid uppräknning och det är ingen klarhet angående vad vi får pengar för. Det rör sig om en befolkningsprognos, vilken, trots att den är ett estimat av framtida händelser, utgör en grund för tilldelningssystemet. Prognosen är föremål för felaktigheter, och för att systemet ska vara effektivt över tiden, bör det innehålla

justeringsmekanismer som tar hänsyn till retroaktiva fel i prognosen. I det nuvarande systemet saknas dock denna korrigerande effekt, menar respondenten. En konsekvens av detta är att om prognosen visar sig vara felaktig retroaktivt, vilket kan påverka resursbehovet, får det ingen påverkan på tilldelningen av resurser. Detta innebär att det kan finnas en inbyggd ekonomisk besparing eller extra tilldelning, beroende på om prognosen har överskattat eller underskattat behovet.

Dessutom menar intervjupersonen att det inte finns någon beskrivning av modellen, vilket gör det svårt att förstå varför man använder den, på vilket sätt den ska styra och vad som är målet. Respondenten lyfter fram att ”*Det som är negativt är ju att den är ju inte beskriven någonstans. Du kan inte komma in och alltså när jag började för 3 år sedan. Jag kan inte ringa till någon och säga, hur läser jag mig till - Fördelningsmodellen. Ingen anteckning allting bygger på att det sitter i någons huvud.*”

”*Det finns ju inte dokumenterat hur den går till och varför det går till som den gör.*”

Vidare ifrågasätter respondenten, hur politiken kan fördela medel utan att ha en fastslagen resursfördelningsmodell.

5.2.3 Grundskolenämnden

En respondent inom Grundskolenämnden anser att resursfördelningsmodellen, är relativt lätt att förstå, trots att den till viss del kan verka teoretisk. Det framhålls att ”*man vet vad man har men aldrig vad man får*”. Efter implementeringen av resursfördelningsmodellen konstaterar intervjupersonen att det har skapat en ökad likvärdighet mellan skolorna pga. att man nu har allt samlat under ett tak och fått en bättre helhetsbild. Vidare anser respondenten att, genomförandet av resursfördelningsmodellen har främjat ett ömsesidigt samförstånd bland rektorerna, vilket möjliggör en ökad insikt i varandras förutsättningar. Modellen har därigenom genererat en ökad transparens och begriplighet i fördelningsprocessen. En annan respondent instämmer med det förda resonemanget men tillägger att den även skapar acceptans, förutsägbarhet och långsiktighet. Intervjupersonen framhåller att nämnden tillämpar en resursfördelningsmodell, där en grundnivå etableras och utöver detta används strukturbelopp, där de fördelar ut extra medel utifrån statistiska underlag (SCB). Nämnden strävar i detta sammanhang efter en träffsäkerhet, baserat på sannolikheten att elever ska klara behörighet till gymnasieskolan och att man får kompensation för detta och att denna ska vara på individnivå, betonar respondenten. Vidare framhåller ytterligare en intervjuperson att det är

en elevpeng i enlighet med nämndens resursfördelningsmodell och att modellen i sin tur utgår från olika principer. Månatliga avräkningar görs för att finansiera våra elever utifrån denna elevpeng. Beloppet varierar mellan skolor och är beroende av de socioekonomiska utmaningar som varje specifik skola står inför. Det exakta beloppet är inte förutbestämt, då nämnden tilldelas resurser baserat på det löpande antalet elever. Respondenten lyfter fram att *” Man tjänar pengar om man tar in elever och man blir av med pengar om man tappar elever”*.

5.2.4 Sociala Omsorgsnämnden

En av respondenterna inom Sociala Omsorgsnämnden framhåller att det är bra att de har en resursfördelningsmodell, som även gjort det lättare för nämndens tjänstemän att följa. Dessutom betonar respondenten att de tar vara på de resurser som de har inom nämnden och menar att det samtidigt är viktigt att man förstår nämndernas olika utmaningarna som de står inför.

En annan respondent hävdar att när det gäller resursfördelningsmodellen, omfattas inte nämnden av modellen och att den i sin tur inte tar hänsyn till vårdtyngd, vilket anses vara problematiskt, då nämnden inte erhåller någon ersättning och får svårt att bemöta de individer som tex. har demens eller Downs syndrom. Vidare framhåller respondenten även att man lever längre idag än förr. Nämnden måste äska om pengar, vilket respondenten menar även utgör ett administrativt problem. Intervjupersonen lyfter fram att

” Det som är otydligt det är vad som ingår i Resursfördelningsmodellen, det finns inget beskrivet. Det finns ingen tydlig beskrivning, mer situationsbaserad. Jag har aldrig sett någon instruktion.”

Ytterligare en respondent anser modellen (RFM), är relativt otydligt eftersom nämnden bara får en ram tilldelad till sig.

5.3 Ansvarsutkrävande

I denna kontext blir även ansvarsutkrävande ett centralt område att lyfta fram.

5.3.1 Individ och familjeomsorgsnämnden

En respondent framhåller att nämnden har ett krav på sig att ha en budget i balans, även om detta mål inte alltid kan uppfyllas. Nämnden har uppföljningsdialoger och tertialuppföljningar

skickas till de på högre nivå. En representant för IFO framhåller att om nämnden inte alls tar sitt ansvar kan de gå in och tvångsförvaltas men om man inte klarar av att hålla budget, ska nämnden upprätta en åtgärdsplan. Det åligger hela nämnden att beakta fullmäktiges uppsatta mål samt att lagstiftningen följs. Vidare framhåller flera av respondenterna att IFO till större del har haft underskott och att dessa vanligtvis brukar efterskänkas. En respondent formulerar det som att underskott "alltid skrivs av". När nämnden sammanställer årsredovisningen, ansöker nämnden om att få sitt underskott avskrivet i bokslutet. Nämnden kan inte räkna med detta men har fått det avskrivet sedan Borås Stad delade socialnämnderna utifrån hur det ser ut nu. IFO:s verksamhet omfattar både barn och vuxna och kan sägas utgöra första filtret när samhällsklimatet blir tuffare, vilket kan ge en rad följd effekter för hela samhället och där intervjupersonen kopplar an till SiS och HVB boenden. Respondenten lyfter fram att ” *Det får ju effekter men det får ju inte så som vi till exempel kan få det, att vi släpper ungdomar från placeringar mycket tidigare eller inte vill placera dem alls. De som vi hanterar är kapabla att göra ganska tuffa grejer ute i samhället och det får ju massa andra effekter, följd effekter till hela samhället.* ”

5.3.2 Vård- och äldrenämnden

Vård- och äldrenämnden har i princip alltid haft stora överskott de senaste åren men i år går nämnden med underskott, för först gången någonsin. Nämnden har aldrig utkrävt ett ansvar utifrån ett negativt resultat, däremot står det i styrdokumentet att en handlingsplan ska tas fram vid ett befarat underskott.

En representant för denna nämnd formulerar det på följande vis ” *Nu så länge jag har jobbat här så har ju vår nämnd gått med överskott, vilket gör att vi har ju aldrig utkrävt ett ansvar utifrån ett negativt resultat... Däremot så står det ju i styrdokumentet att en handlingsplan ska tas fram vid ett befarat underskott.* ”

Om budgeten inte hålls avskrivs det i stort sett medan de nämnder som håller budget och får ett överskott, får lämna tillbaka överskottet till kommunen. Denna nämnd har framstått som den rika nämnden under alla år, vilket medfört att man anser att nämnden inte behöver mer resurser.

En respondent uttrycker följande ”Lite grann beroende på att vård och äldrenämnden har varit den rika nämnden under alla år. Vi har gått med plus nästan varje år. I år kommer vi inte göra det för första gången någonsin.”

Ytterligare en respondent framhåller att efterskänkta underskott och extrasatsningar tillsammans gör att modellen för resursfördelning i praktiken inte följs och menar att; *”Ja, eller den som inte har ordning på sin interna styrning eller kontroll, på sina avtal eller kontroll på pengarna. Den får extra, mer pengar som de kan sprätta runt med utan att ha kontroll på dem.”*

Detta har varit en stor nackdel, anser respondenten när nämnden har förhandlat om nya pengar till nästa år. Med utgångspunkt i detta framhåller intervjupersonen att det inte har varit någon stringens i hur man fördelat resurser. En respondent framför att nämnden hade ett ackumulerat överskott på 170 miljoner kronor, som nämnden tex. kunde använda för att köpa in arbetsskor, då nämnden hade kontrakt med en extern firma. Vidare ansvarar nämnden för kvaliteten och följer upp varje enhetsresultat och om det visar sig att nämnden börjar gå mot minus måste de byta åtgärder. Nämnden har upprättat en riktning för om man vill att det ska minska eller öka beroende på vad som är önskvärt. Nämnden vill att riktningen ska vara viktigare än att nå upp till tänkta resultatet, eftersom det är näst intill omöjligt att nå. Om nämnden går plus på VÅBO (vård-och äldreboendena) och minus på hemtjänsten, har ingen betydelse, anser en respondent eftersom dessa ses som kommunicerande kärn. De går under omsorg, där totalsumman är viktigare än hur det har fördelats under året.

5.3.3 Grundskolenämnden

En representant för Grundskolenämnden lyfter fram att som nämnd har man en skyldighet att informera om man har problem med att få ekonomin att gå ihop och detta ska delges Kommunstyrelsen samt vilka åtgärder man vidtagit. Vidare betonar respondenten att Grundskoleförvaltningen har god kännedom om ekonomin, med en omsättning strax över 2 miljarder, däremot är kommunbidraget något mindre. En annan intervjuperson framhåller att det på förvaltningsnivå, hittills inte förekommit något underskott och att man därmed kunnat hantera ekonomin genom tillgängliga medel.

”Än så länge så har vi inte haft problematiken att vi haft ett underskott utan vi har kunnat hantera ekonomin genom tillgängliga medel.

Det finns ju en princip om att gör man ett överskott så läggs det ett ackumulerat resultat som man sedan kan äska om framöver. För nästkommande år att använda till en form av tillfällig satsning, det får inte vara nivåhöjande, utan man måste plocka fram gamla medel.”

Dessutom påpekas att om man av ovilja eller slentrian försätter nämnden i ett läge där man går utanför ramen och i sin tur inte visar att man vidtagit åtgärder, då skulle det kunna leda till någon form av reprimand. Detta är även en fråga för revisorerna eftersom de kan ge kritik, anser respondenten. Nämnden förväntas hålla sin budget, vilket är ett tufft ansvarsutkrävande, menar en annan respondent. Om man signalerar tidigt att man kommer att gå med underskott, kan detta tas med i årsredovisningen, men att en handlingsplan dock måste upprättas som ska beskriva hur man tänkt gå till väga för att komma i ekonomisk balans.

5.3.4 Sociala Omsorgsnämnden

Respondenter inom Sociala omsorgsnämnden, framhåller även de, att nämnden har ett ansvar att eftersträva att få en budget i balans. En av respondenterna betonar att nämnden även har en buffert som de kan använda om det är något som kräver mer insatser. De senaste två åren har nämnden fått ihop resultaten tack vare Covid-19 bidragen men i år (2023) har man inte detta bidrag och det finns fortfarande utmaningar. Nämnden har haft underskott hela året och man har uppföljningar varje månad. I år skulle nämnden få ett resultat på minus 8 miljoner kronor men det tenderar att bli minus 4 miljoner i stället.

En av intervjupersonerna lyfter fram ” *Ja, men vi har ju gjort underskott hela det här året exempelvis och än så länge har vi inte haft något samtal, exempelvis med ekonomistyrningen. Men jag har ändå försökt förklara i våra 10 dagars rapporter då som vi lämnar in, 10:e dagen i varje månad, men även i våra månadsuppföljningar, vad dessa underskott beror på så jag vet inte riktigt om det är av den anledningen då att inte vi haft något samtal med ekonomistyrningen.* ”

Intervjupersonen framhåller i detta sammanhang att de, trots detta försöker beskriva för nämnden hur och vad underskottet beror på. När det gäller ansvar, har man inte blivit utkrävd på det utan det handlar mer om att beskriva skälen och framföra en giltig förklaring till underskottet. En annan respondent betonar att, går nämnden tex. minus 10 miljoner, är det planerings- och uppföljningssamtal, som benämns uppdragsdialog samt att man ska utarbeta en åtgärdsplan för att hantera de identifierade utmaningarna. Vidare framhålls att nämnden oftast har fått tillbaka pengarna i årsredovisningen men det är oklart fram tills de fått handlingarna till årsredovisningen, vad utfallet faktiskt blir, då det föregås av förhandlingar. Dessutom menar en respondent att när Sociala omsorgsnämnden redovisat överskott får de

bara en “klapp på axeln” men får inte behålla det. Respondenten belyser att, gör man ett plus, så får man mindre nästa gång, för att det gick bra tidigare och anser att detta i sin tur skapar kortsiktighet. Det handlar om att hålla budget varje år. Vidare uppmärksammas att nämndens brukare lever längre idag men att detta i sin tur också kräver insatser på ett helt annat sätt än tidigare.

5.4 Styrkor och svagheter

I följande avsnitt lyfts generella styrkor och svagheter fram, där övervägande del av nämnderna betonar vissa problemområden.

5.4.1 Problematiseringar kring volymkomponenten och ramen

Några av nämnderna framför synpunkter och kritik avseende den tillämpade volymuppräknningen. Kritiken riktas mot den övergripande modellens brist på precision, vilken inte fångar upp de dynamiska förändringar som inträffar och som resulterar i en mer komplex verksamhetsmiljö. Inom ramen för individ- och familjeomsorgsnämnden, lyfter en respondent fram att nämnden bara får en enkel uppräknning, s.k. nationell uppräknning som inte tar hänsyn till verksamhetens riktiga behov, där exempel ges kopplat till SiS och HVB boenden. Ytterligare en respondent från IFO framhåller att Borås Stad även har utarbetat många styrdokument och där det gäller att kontrollera att dessa dokument är synkade med varandra och inte omvänt, motverkar varandra.

Respondenten framhåller således att: *”Vi är ju en nämnd som inte får volymkompensation.”* En annan respondent inom IFO framhåller följande: *”Sen tittar man på ungefär då som jag har störst koll på, utfallet, medel kontra resursbehovet lirar ju inte utifrån ramen. Så att när ramen tilldelas så är det alltid för lite pengar”*

För år 2024 räknas ramarna upp med 3,3% för löner, 1,8% för övriga kostnader och 1% effektiviseringskrav, vilket gör det svårt för IFO och för hela sociala klustret, menar intervjupersonen. Kopplar man an till skolan, som får mer per elev, blir det lättare att både orientera sig och planera budgeten eftersom de följer demografiska prognoser, framhåller respondenten. Inom socialtjänsten har de fler klienter hela tiden, med komplexa behov, men nämnden får ändå inte den kompensationen och detta väcker frustration hos medarbetarna,

betonar respondenten. Med utgångspunkt i denna kontext har även några av respondenterna inom Vård- och äldrenämnden, belyst att volymuppräkningsystemet behöver revideras eftersom systemet för närvarande inriktar sig på 65-åringar, vilket inte anses vara den åldersgruppen som har störst behov utan volymuppräknningen borde påbörjas vid de personer som är 80 år. En annan respondent inom Vård- och äldrenämnden, önskar även att det var mer *transparent*, gällande hur volymuppräknningen går till. Vidare framhålls att man inte tar hänsyn till driften i systemet vilket ses som en svaghet eftersom det har en viss påverkan om investeringar planeras att göras. Respondenten anser att nu är det en budget där man skär ner och att det fattas boenden, där respondenten framhåller att det är mycket pengar, som systemet inte tar hänsyn till. Ännu en respondent inom Sociala omsorgsnämnden instämmer i detta resonemang och menar att ingen har satt sig ner och kollat på om ramen är korrekt och anser i sin tur att det handlar om många miljoner som skulle kunnat omfördelas.

Det finns även några av respondenterna som beskriver detta som ett ”stuprörproblem”, vilket uppstår när nämnden tilldelas en resurs för en specifik och avgränsad del av verksamheten. Ännu en respondent beskriver det som att när alla medel fördelas ut inom sina respektive ramar, kvarstår frågan om hur helhetsperspektivet ska förstärkas.

Den *interna servicen* som levereras genom köp- och säljssystem, har också problematiserats eftersom kostnaderna upplevs öka mer än vad som ges i kompensation för kostnadsökningar i ramen. Flera av respondenterna framhåller att man generellt sätt inte kan styra över kostnaderna, då vissa verksamheter kräver att man köper in tjänster. En respondent inom Sociala omsorgsnämnden, framhåller att IT-avdelningen tex. kommer att höja sina priser mellan 8–14 %, vilket nämnden inte har fått något att säga till om. Respondenten betonar även att de delar vissa kostnader med VÄF (Vård-och äldreförvaltningen) och framhåller att det i sin tur inte känns som att det är väl förankrat. Ytterligare en respondent inom Sociala omsorgsnämnden framför att man skickar ut resursfördelningsmodellen och nämnden gör det som är bäst för sig själv. Borås Stad får kostnader som helhet och på detta vis bygger man upp två parallella system, som blir kostsamt. Om resursfördelningsmodellen haft med kostnadstänket så hade det varit fördelaktigt, anser respondenten.

Vidare framför en respondent från IFO att ungefär 90% av nämndens budget är lagstiftad och bara 10% är förbyggande. IFO börjar gå mot smärtgränsen och där intervjupersonen anser att de inte har fått rätt budget från början och är därav underfinansierade och har varit tvungna att tänka effektivt och snålt från början, hela tiden. Vidare framhålls att det viktigaste är att ha ett bättre volymtänk eftersom intervjupersonen betonar att:

”När det gäller hela sociala klustret är det här med volymer. För jag vet att äldrevården också kämpar med samma utmaning. De har många, många fler äldre, som även har multipla problem. Multisjuka kan man säga och det var inte alls så som förut. Vi har ungefär samma utmaningar att vi inte får. Det utgår inte från volymer och de aktuella behoven för de klienter som vi har just nu. Det är den största nackdelen faktiskt.”

5.4.2 Behovs- och produktionsfokus

Med utgångspunkt i det som lyfts fram ovan, är det även intressant att studera om den aktuella resursallokeringen blivit mer behovsbaserad, där fokus riktas mot brukarna eller om det finns en tendens till att en produktionscentrerad resursfördelning, fortfarande intar en central position. Respondenterna inom IFO, betonar att ett produktionsfokus lever kvar eftersom man inte beaktar de aktuella behoven och att ramen nämnden blir tilldelad inte handlat om ett behovsfokus som är riktat till brukarna överhuvudtaget. Den maskinella uppräkningsräcker inte på långa vägar just nu, med tanke på förändrade samhällsförhållanden. Därmed har resursfördelningen inte blivit mer inriktad på behov, anser intervjupersonerna. Detta uttalande instämmer en av respondenterna inom Sociala omsorgsnämnden i, som anser att nämnden inte får gehör för deras behov och menar att på så vis hamnar behovsfokus i skymundan. Däremot framhåller en intervjuperson inom Vård-och äldrenämnden att:

”Jag kan se att det finns ju incitament på att det ska bli mer brukarfokus med tanke på att man delar ut alltså man har en volymjustering, alltså anslagstid, justering utifrån befolkningsprognosen. Det är ju klart att det talar för att det kommer boråsaren till godo men jag kan ju också se att man inte riktigt fullt ut förstår verksamheterna utifrån de modeller man har tagit fram.”

Några av respondenterna inom Grundskolenämnden anser att det absolut är ett produktionsfokus eftersom det inom deras nämnd handlar om elevplatser. Vidare framför de

att man måste ha vissa ”bas-saker” för att kunna bedriva skola och framhåller i sin tur att de är överens om att, ”...så mycket pengar så nära eleven som möjligt” och att detta delar de med politiken också.

Dessutom anser en respondent som representerar oppositionen i Borås Stad att man måste övergå från ”sugrör till vidvinkelperspektiv” eftersom intervjupersonen menar att det saknas brukarfokus från central nivå till lokalnivå.

5.4.3 Budgetprocessen

Flera av respondenterna i de olika nämnderna anser att budgetprocessen är för utdragen. Kortsiktighet utgör ytterligare en aspekt som anses vara problematisk och denna skapas av budgetprocessens upplägg. En respondent inom Sociala omsorgsnämnden framhåller följande: ” Jo, men ja och det är det vi har efterfrågat, alltså exempelvis 3 årsbudget eller 5 års budget, alltså på alla arbetsplatser där jag varit har vi faktiskt jobbat med 5 års budgetar för då ser man alltså. Då har man en plan alltså då pratar vi mycket mer långsiktigt, alltså när vi pratar bara liksom inför nästa år alltså. Det känns ju hela tiden som att vi bara släcker bränder och inte kan liksom ha någon utveckling eller planera framåt för att det blir ju väldigt kortsiktigt. ”

Kommunfullmäktige fastställer nämndernas ekonomiska tilldelning som beskrivits i november. Detta anser flera respondenter inom samtliga nämnder är för sent eftersom handlingsutrymmet tenderar att bli för kort.

En respondent inom Sociala omsorgsnämnden framför att det blir svårt att veta förutsättningarna eftersom nämnden bara får en månad på sig att göra justeringar. Med utgångspunkt i detta framhålls budgetprocessen som ineffektiv utan långsiktighet inbyggd i processen. Flera av respondenter inom de olika nämnderna vill tidigarelägga budgetbeslutet och menar att man borde arbeta med tvåårsbudgetar eller flerårsbudgetar, för att få mer tid att planera sin verksamhet. Inom ramen för Grundskolenämnden framhåller en av respondenterna att om denna förändring skulle äga rum skulle det även innebära att hela läsåret inryms. Därav är det flera av respondenterna som anser att budgetprocessen är för utdragen. En respondent inom Vård- och Äldreomsorgsnämnden uttrycker det på följande vis:

”Det skulle vara önskvärt att man hade det politiska spelet först och sedan tog ett beslut och gav oss nämnder och förvaltningar främst mer tid att anpassa, hantera det man beslutar om.

Jag förstår inte vad budget ett ska vara till för. Det beslutet, det är ganska onödigt. Det är skapar bara merarbete vilket drar administration, vilket drar kostnader vi kan lägga på annat. De kan ha sina politiska diskussioner och ta ett beslut. Det här vill vi satsa och det här vill vi göra och så får vi våra ramar i början av hösten och så har vi god tid på oss att förbereda en väl genomarbetad budget som vi kan analysera konsekvenser. Det finns inte tid för det idag.”

När det gäller resursfördelningsmodellen anser en av respondenterna inom Sociala omsorgsnämnden anser att resursfördelningsmodellen skulle behöva justeras för att skapa ökad jämlikhet mellan nämnderna, där man preciserar förväntade påverkningar och klargör vilka finansiella medel som ska inkluderas respektive exkluderas i fördelningsmodellen. Dessutom understryker respondenten att *” Sen är det så att alla ingår ju inte resursfördelningsmodellen, så den är ju inte jämlik mellan nämnderna.”*

En annan respondent på central nivå framhåller följande: *”Från vår sida betyder inte vår modell så mycket utan det handlar mer om att sätta en grundbudget, inte mer... Men budgeten bygger på föregående års ram sen får man diskutera tillägg.”* Detta är en *”klassisk budgetprocess”* enligt intervjupersonen.

En annan respondent från IFO, framhåller att en förbättringspotential är att planeringsunderlaget borde vara mer lika varandra mellan de olika nämnderna.

Intervjupersonen uttrycker det på följande vis:

”Så ju mer lika planeringsunderlaget blir och därmed informationen till de som sitter i kommunstyrelsen och förhandlar budgeten desto rättvisare, desto bättre beslutsunderlag har vi för att göra jämförelser.

Så det skulle vara att ett medskick från min sida. Standardisera det så att det går att hitta och förstå. Men vi har ju en ny modell nu, men man måste titta på tillämpningen av den nya modellen så att det liknar varandra mer.”

Åskanden är ytterligare en komponent som lyfts fram av flera av nämnderna. En respondent från Individ och familjeomsorg framhåller att åskanden förekommer men hävdar samtidigt att man i Borås Stad uttryckt att man inte ska jobba med detta. Intervjupersonen framhåller att nämnden ska arbeta med en faktabaserad ram som bygger på korrekta underlag, för att träffa rätt från första början. Åskanden medför även en viss stress, anser en respondent inom Sociala omsorgsnämnden eftersom nämnder och förvaltningar inte kan vara säkra på att tilldelas de medel som efterfrågats.

5.4.4 Styrkor

Med utgångspunkt i ovanstående, finns det även några respondenter som lyfter fram styrkor med det sätt resurserna fördelas på. En av styrkorna består i att det är en etablerad process som ger upphov till förutsägbarhet, som tidigare framförts och att aktörerna som verkar inom Borås Stad besitter en omfattande kännedom om processen och att det sker få förändringar mellan åren, ger stabila förutsättningar. En annan respondent på central nivå framhåller att det är ett enkelt sätt att räkna ut ramarna. En ytterligare respondent menar att processen blir ”dialogbaserad” eftersom olika aktörer på olika nivåer, involveras i processens iterativa steg.

6. Analys

Under följande avsnitt kommer det empiriska materialet analyseras och ställas mot den teoretiska referensramen samt behandla studiens uppställda fördjupningsfrågor. Diskussion och Slutsatser kommer därefter att presenteras.

Med utgångspunkt i det empiriska materialet, gällande Tillitsbaserad styrning och ledning kommer samtliga fyra nämnders beskrivningar att jämföras mot varandra. Analysen kommer först att behandla frågan gällande, *på vilket sätt kommunen arbetar med Tillitsbaserad styrning och ledning.*

Det går att konstatera att det finns skilda åsikter angående Tillitsbaserad styrning och ledning, både internt inom nämnderna och även kopplat till hur det kommer till uttryck i Borås Stad som helhet.

Övervägande del av nämnderna och även intern inom förvaltningarna anser att TBSL används inom kommunen men kan inte rikligt ange något konkret exempel på hur det utövas i praktiken. Några av respondenterna, beskrev däremot att de delegerade några av sina arbetsuppgifter till sina medarbetare, för att bidra till TBSL. Ett alternativt sätt som framfördes var att aktivt uppmärksamma vad förvaltningen är ämnad åt att besluta över och på så vis sträva efter att tillåta dem fatta beslut och agera inom specificerade områden. En del kritiska röster väcktes däremot gällande delegering eftersom det förefaller finnas en risk att förlora kontrollen och att det även var av stor vikt att politikerna fortfarande innehar inflytande över det som berör nämnden. Detta kan tolkas som att vissa av respondenterna, inte fullständigt vill lämna över kontrollen och i detta sammanhang blir inte tillit en särskilt stark komponent som synliggörs eller som ens kanske vill tillämpas. Vidare finns det delade uppfattning kring hur genomgående TBSL tillämpas i kommunen som helhet, där flertalet av nämnderna hävdar att kommunen använder det men att det finns en tendens till att det bara synliggörs ”utåt” och att det inte alls förekommer i största allmänhet inom kommunen. Dessutom är det flera av respondenterna inom samtliga nämnder som hävdar att TBSL, inte är en avslutad process för Borås Stad, utan det finns potential för ytterligare förbättringar. En respondent inom IFO lyfter fram att kunskapen angående TBSL varierar, därtill anser en annan respondent inom Vård-och äldrenämnden att Tillitsbaserad styrning och ledning inte

har nått ut till medarbetarna i tillräckligt stor omfattning. Däremot menar en respondent inom samma nämnd att Borås Stads nya Styr-och ledningssystem, där ”tillitsresan” ingår, medfört att det tydligare går att skilja på grund- och utvecklingsuppdrag, vilket kan uppfattas som en fördel eftersom uppdragen kan se väldigt olika ut inom respektive nämnd. Vidare uttrycker respondenterna inom Grundskolenämnden, att TBSL kan slå lite fram och tillbaka eftersom det vanligtvis går ”moden” kring hur man ska styra och att tillämpningen av det i praktiken, inte har förändrat särskilt mycket.

Vidare lyfter både Individ-och familjeomsorgsnämnden och Vård-och äldrenämnden fram arbetet med fokusområden i kommunen, där en av respondenterna inom IFO betonar att fokusområdena är till för att nämnderna ska tilldelas ökat handlingsutrymme och tillit, som i sin tur implicerar en minskning av detaljstyrning. Inom Vård- och äldrenämnden anser däremot en annan respondent att arbetet med fokusområdena är problematiskt eftersom det inte avsätts några resurser kopplat till dessa områden, vilket utgör en central utmaning. Denna brist på resurstilldelning skapar en komplex situation där hanteringen av verksamheterna kompliceras avsevärt. I detta sammanhang går det att koppla an till Borås Stadsbudget för 2024, där fokusområde 6, är det område som fokuserar på tillit, dvs ett av tolv fokusområden, ger en mer ingående beskrivning kring på vilket sätt kommunen arbetar med TBSL.

Därav går det att uttolka att det inte finns något särskilt starkt incitament kring att TBSL, praktiskt tillämpas och genomsyrar kommunen som helhet eller för den delen synliggörs i någon större utsträckning ner på nämndnivå, med utgångspunkt i det insamlade materialet. En enhetlig bild av TBSL verkar således saknas eftersom det finns olika uppfattningar kring hur det tillämpas och kommer till uttryck i praktiken. Det är även viktigt att ha i åtanke att detta är en pågående process som ännu inte är avslutad.

Vilka principer kopplat till Tillitsbaserad styrning och ledning, synliggörs i den resursfördelningsmodell som kommunen tillämpar?

Som tidigare nämnts handlar *tillit* om att ha förtroende till dem du samarbetar med och tro på deras kompetens och förmåga att utföra ett bra arbete. Dessutom syftar tillit till att möta medborgarnas behov och möjliggöra medborgarnas inflytande och bidragande till att utveckla tjänsterna. Tillitsbaserad styrning och ledning har därmed beskrivits som att det omfattar

följande principer; *Tillit, Medborgarfokus, Helhetssyn, Handlingsutrymme, Stöd, Kunskap och Öppenhet samt Långsiktighet*. Med utgångspunkt i denna kontext är det intressant att undersöka hur dessa sju principer kommer till uttryck i den resursfördelningsmodell som Borås Stad tillämpar. Som tidigare nämnts arbetar nämnderna på olika sätt och där några respondenter betonar att de försöker delegera sina arbetsuppgifter till sina medarbetare och försöker därmed eftersträva både *handlingsutrymme* och *stöd*. Detta kan även tolkas som att att man inom nämnden har *tillit* till varandra. Däremot verkar det vara svårt att möta medborgarnas behov och på så vis skapa värde för dem. Detta eftersom övervägande del av nämnderna anser att det lever kvar ett *produktionsfokus*, när det gäller den aktuella resursallokeringen. Att det fortfarande kvarstår ett produktionsfokus, har sin grund i att respektive nämnd blir tilldelade en ”ram”, plus volymuppräknning och detta tenderar att bli inflexibelt. Konsekvensen blir som några respondenter framhåller, att behovsfokuset hamnar i skymundan eftersom den ”maskinella uppräknningen inte räcker på långa vägar”. För Grundskolenämndens del är produktionsfokuset väldigt tydligt eftersom det inom deras nämnd handlar om elevplatser. För att återkoppla an till Bringselius, (2017) citat, där författaren framhåller att principerna bl.a. ska syfta till att ”... *bättre ta tillvara brukares och brukarmötande medarbetares kompetens och engagemang, för att på så vis skapa bättre kvalitet i tjänsterna till medborgaren*”, förefaller det som att denna del inte synliggörs i någon större omfattning, med hänsyn till resursfördelningsmodellen, då ytterligare en intervjuperson som representerar oppositionen framhåller att det även saknas brukarfokus från central nivå till lokalnivå. Därav verkar det som att den tilldelade resursramen, inte gynnar flertalet av nämnderna, vad gäller att kunna upprätthålla principen som är inriktad mot ett *medborgarfokus*.

Borås Stad tillämpar en resursfördelningsmodell (RFM), däremot råder en misstro mot denna modell eftersom den tagit sig uttryck på olika sätt inom respektive nämnd. Detta synliggörs genom att flera respondenter betonar att modellen inte omfattar deras nämnd vilket bidrar till uppfattningen om att resursfördelningsmodellen inte anses vara jämlik mellan nämnderna. För Sociala omsorgsnämnden är det problematiskt eftersom de menar att modellen inte beaktar vårdtyngd som utgör en central faktor för denna nämnd. Att modellen inte tar hänsyn till eller inkluderar, respektive nämnds områden som är väsentliga för dess verksamhet, är problemfylld för flera nämnder.

Utifrån denna kontext går det att uppfatta det som RFM, inte beaktar *helhetssyn* eftersom nämndernas uppfattningar kring modellen skiljer sig åt, vilket även kan antas bidra till en viss komplexitet, när det gäller att samverka över de organisatoriska gränserna. Detta avspeglas även i tidigare förda resonemang att, resursfördelningsmodellen har blivit införd i flera verksamheter där den inte anses vara fullständigt tillämplig och där ännu en respondent framhåller att det vore fördelaktigt att noggrant granska och eventuellt överväga att ersätta modellen med ett annat system eftersom respondenten förmodar att modellen är svårförståelig för flertalet personer inom kommunen. Dessutom framhålls modellen bidra till otydlighet gällande vad respektive nämnd får för resurstilldelning eftersom flera av respondenterna menar att modellen inte finns dokumenterad, där konsekvensen blir att det inte går att härleda hur resursfördelningen går till. Modellen är därav inte fastslagen, vilket är oroväckande. En av respondenterna ifrågasätter hur politiken kan fördela medel utan att ha en fastslagen resursfördelningsmodell. Med utgångspunkt i detta, tenderar även *öppenhet* att gå förlorad i den tillämpade modellen, åtminstone utifrån åsikter härledda till det sociala klustret. Däremot är några av intervjupersonerna inom Grundskolenämnden mer positiva till modellen och framhåller att den genererat en ökad transparens och begriplighet i fördelningsprocessen. När det gäller principen om *kunskap*, utgör denna ingen framträdande del i modellen.

I en Tillitsbaserad styrning och ledningskontext utgör *långsiktighet* ännu en viktig beståndsdel som bygger på antagandet att åtgärder bör vara långsiktiga och där en förändrad arbetsprocess ska ge goda effekter på lång sikt, i stället för att enbart fokusera på kortsiktiga vinster. Denna princip blir också svår att lokalisera inom RFM, eftersom några av respondenterna, främst inom det sociala klustret poängterar att modellen är otillräckligt förankrad dvs att den inte finns beskriven någonstans. Detta kan antas medföra negativa effekter på lång sikt. Utifrån intervjuerna, går det därmed att utläsa att dessa principer inte avspeglas i någon betydande utsträckning i den resursfördelningsmodell som kommunen tillämpar och att det finns skilda åsikter kring resursfördelningsmodellen i sig. Dessutom är det viktigt att ha i åtanke att inte samtliga principer blir lika synliga och inte heller kan översättas direkt på respektive nämnds nivå eftersom verksamhetsområdena skiljer sig åt.

Hur ser budgetarbetet ut i kommunen? och Vilken funktion innehar budgeten i relation till Tillitsbaserad styrning och ledning?

Kommunfullmäktige beslutar det finansiella utrymmet för staden samt nämndernas ekonomiska tilldelning i november, som tidigare nämnts. Här tas hänsyn till de nämnder vars verksamhet inte huvudsakligen kan kopplas till främst demografiska förändringar. Att det fastställs i november är det flera av nämnderna som ställer sig kritiska till eftersom de anser att det är för sent samt att budgetprocessen är för utdragen som i sin tur resulterar i kortsiktighet eftersom övervägande del av respondenterna betonar att nämndernas handlingsutrymme begränsas, då det tenderar att bli ett-årsfokus kopplat till budgeten. Detta bidrar även till att det blir svårt att veta förutsättningarna eftersom man inom Sociala omsorgsnämnden framhåller att nämnden bara får en månad på sig att göra justeringar. Med utgångspunkt i detta framhålls budgetprocessen som ineffektiv utan långsiktighet inbyggd i processen. Flera av intervjupersonerna inom de olika nämnderna vill tidigarelägga budgetbeslutet och menar att man borde arbeta med tvåårsbudgetar eller flerårsbudgetar, för att få mer tid att planera sin verksamhet. Inom ramen för Grundskolenämnden, betonas att om denna förändring skulle äga rum skulle det även innebära att hela läsåret inryms, vilket sannolikt skulle förenkla nämndens planeringsarbete. Även inom Vård- och Äldreomsorgsnämnden, delar man detta synsätt, men tillägger att politiska diskussioner och beslut bör fattas först, med tilldelning av ramar tidigt på hösten, vilket skulle möjliggöra tillräckligt utrymme för att konstruera en väl genomtänkt budget och analys av dess följder men detta är inte realiserbart inom den nuvarande tidsramen anser nämnden.

Vidare har även Borås Stad, under en längre tidsperiod haft strategin att ”det ekonomiska målet är överordnat andra verksamhetsmål”. I detta sammanhang blir det centralt att lyfta fram den ”ram” som respektive nämnd erhåller. Särskild uppmärksamhet riktas mot de resursramar som tilldelas varje nämnd. Majoriteten av respondenterna upplever att dessa ramar konstrueras enkelt genom en s.k. nationell uppräknings, som inte tar tillräcklig hänsyn till de faktiska behoven i verksamheten. I denna kontext kan ramtilldelningen därav ses som grundad i anslagsfinansiering, som framställs som den ledande formen för allokering av resurser inom både kommuner och regioner och beskrivs som en process där en ”påse pengar” fördelas ut. I detta fall är det Fullmäktige som beslutar om tilldelningen av resurser för en

verksamhet. Målet med denna finansiering är att det ska leda till en välbalanserad mängd resurser till respektive enhet, vilket gör att denna resursallokerings princip också kan utgå från en rambudget, även kallad nedbrytningsmodellen, som utgår från den totala resursmängden som ska fördelas och därefter görs prioriteringar inom denna ram. Vidare är årliga omprövningar av resursfördelningen sällsynta, vilket innebär att nästa års budget i stort sett baseras på föregående års tilldelning med vissa justeringar. Denna inkrementella tilldelningsprocess gynnar enheter som effektivt argumenterar för sina behov, vilket kan resultera i en ojämn fördelning. Situationen kan beskrivas som att den som skriker högst får mest, vilket gör det oerhört svårt att i största allmänhet förklara skillnaderna i resurstilldelning emellan enheterna. Anslagsfinansiering tenderar därför att leda till en rutinmässig procedur, där föregående års budget kvantifieras genom att tillämpa en förbestämd procentuell ökning, vanligtvis kopplad till inflationen. Detta tillvägagångssätt saknar ofta en detaljerad bedömning baserad på verkliga behov, vilket skapar komplikationer då skillnader mellan verksamheter blir otydliga och svårtillgängliga. Detta beskrivs ovan av flera av respondenterna som att behovsfokus får stryka på foten för produktionsfokus. Denna bristande fokusering på behov kan därmed resultera i en uppfattning om att budgetprocessen kan bedömas som inkrementalistisk. Detta kan i sin tur riskera att medföra konserverande effekter.

Att kommunens budgetram, kan tolkas som att den utgår från ett inkrementalistisk synsätt, där mindre förändringar sker mellan åren kan därmed anses utgöra ett hinder för utvecklandet av Tillitsbaserad styrning och ledning inom kommunen. Detta eftersom TBSL även syftar till att förbättra kvaliteten i offentligt finansierade tjänster genom att öka förtroendet för såväl användarna som de yrkesgrupper som interagerar med dessa. Därav finns det en potentiell risk för att respektive nämnds verksamhet stagnerar på grund av att det sker få årliga omprövningar kopplat till resurstilldelningen, vilket kan göra det utmanade för nämnderna att kunna upprätthålla en god kvalitet för brukarna. Det nuvarande tillvägagångssättet som kommunen tillämpar kan därför uppfattas som rigid, kortsiktigt och kan ses som problematisk för nämnderna, när det gäller att åstadkomma kvalitetsförbättringar för användarna på långsikt. Detta bekräftas även genom att en respondent på central nivå uttryckt att modellen har en begränsad inverkan utifrån deras sida och framhåller att fokus i stället ligger på att fastställa en grundbudget, utan ytterligare inslag och att budgeten baseras på föregående års

ram, och att eventuella tillägg diskuteras därefter. Enligt denna respondent återspeglar detta en traditionell budgetprocess. Utifrån följande resonemang verkar man inte vilja få till stånd någon större förändring eller anpassa styrningen till att främja de önskvärda kulturella och organisatoriska förändringar som krävs för att utveckla tillit inom verksamheten. Som tidigare nämnts krävs en styrningsstruktur som harmonierar med de övergripande målen för en tillitsbaserad verksamhet, för att kunna nå framsteg. I detta sammanhang finns det en benägenhet att kommunen endast uppnår en begränsad nivå av framsteg, när det gäller att få till stånd att Tillitsbaserad styrning och ledning ska genomsyra hela styrkedjan. Detta eftersom användningen av anslagsfinansiering tenderar att bli oförenlig i relation till kommunens anammande av TBSL.

Ansvarsutkrävande, avhandlar följande frågor: Hur utkrävs ansvar? Vilka aktörer är involverade? Vilken roll intar dessa?

När det gäller frågan om hur ansvarsutkrävande tar sig uttryck, går det att utläsa att samtliga nämnder framhåller att det finns ett tydligt krav på att eftersträva att få en budget i balans. Detta kan bedömas vara i enlighet med det som presenteras i kommunens budgetdokument, att det ekonomiska målet är överordnat andra verksamhetsmål. I detta sammanhang går det att tolka det som att nämnderna har skilda erfarenheter kring hur underskott hanteras eftersom IFO bland annat framhåller att nämnden huvudsakligen haft underskott och att dessa vanligtvis avskrivs. En respondent uttrycker det som att underskott "alltid skrivs av". Vid redovisning av överskott, finns en restriktion där överskottet återkrävs och inte får behållas. Däremot noteras ett avvikande mönster inom Grundskolenämnden, där det framgår att ett överskott bokförs som ett ackumulerat resultat, som därefter är tillgängligt för anspråk vid kommande år. Detta beskrivs kunna användas för tillfälliga satsningar, men får inte vara nivåhöjande.

För Vård- och äldrenämnden, som traditionellt sett har uppvisat betydande överskott under de senaste åren, redovisar nämnden för första gången år 2023 ett underskott. Enligt de fastställda riktlinjerna i styrdokumentet konstateras däremot behovet av att initiera en handlingsplan vid en förmodad underskottsprognos. En respondent framhåller att Vård- och äldrenämnden har betraktats som "den rika nämnden". Denna uppfattning har medfört att nämnden inte ansetts

behöva ytterligare resurstilldelning, vilket har utgjort en utmaning under förhandlingarna om nya budgetanslag inför kommande år.

Enligt Grundskoleförvaltningen har ingen underskottsproblematik observerats på förvaltningsnivå hittills. Däremot framhålls att, en eventuell överskridning av budgetramen utan dokumenterade åtgärder kan leda till reaktioner enligt föreskriven praxis. Representanter för Individ och familjeomsorgen delar detta resonemang och betonar att om nämnden inte förmår upprätthålla budgetdisciplin ska en åtgärdsplan formuleras.

När det kommer till ansvarsutkrävning för potentiella underskott har det framkommit att nämnden inte har utkrävts ansvar för underskottet. I stället har man fokuserat på att förklara orsakerna bakom underskottet och presentera en rimlig förklaring till dess uppkomst.

När det handlar om Sociala omsorgsnämnden har nämnden haft ett underskott under hela året och vid negativa resultat behandlas detta under planerings- och uppföljningssamtal, som benämns uppdragsdialog. I denna kontext betonas även vikten av att utarbeta en noggrann åtgärdsplan för att kunna adressera de identifierade utmaningarna.

Beskrivningarna avspeglar en variation i uppfattningar om hur över- eller underskott hanteras samt olika erfarenheter av att möta sådana situationer. En respondent observerar att både eftersänkta underskott och extra satsningar bidrar till att resursfördelningsmodellen i praktiken inte följs. Vidare framhålls att medel kan tilldelas under pågående budgetår, främst i form av äskanden, om att få gå med underskott beskrivs som ett otydligt system med risk för att de som inte håller sig inom sin ekonomiska ram, eller de som är bäst på att argumentera för sin egen verksamhetsbehov gynnas och erhåller följaktligen mer resurser. Med utgångspunkt i att underskott behandlas och uppfattas på olika sätt inom nämnderna och att även äskanden får förekomma, där vissa respondenter lyfter fram att man samtidigt uttryckt i kommunen att de inte ska jobba med detta, kan ses som problematiskt eftersom det antyder att det finns en potentiell risk för att resursfördelningsmodellen sätts ut spel.

Med ovanstående i åtanke är det också av intresse att belysa Wildavskys två betydande roller inom budgetteori, nämligen väktare och förkämpar, och hur de olika respondenterna förhåller sig till dessa roller. I denna kontext fokuserar väktarna på att hålla de totala utgifterna i schack och undvika överkonsumtion, medan förkämpar identifierar och argumenterar för en ökad tilldelning av finansiella medel till organisationen för att kunna tillgodose och uppfylla deras

mål och behov. Denna studie består av flertalet intervjuer, där intervjupersonerna har olika bakgrund och har olika roller inom den nämnd de arbetar i. Däremot kan man urskilja uttalanden från de som jobbar på central nivå (högre tjänstemän) och även kopplat till om politikerna inom nämnderna tillhör majoritet eller opposition. Några av dessa tenderar att ha liknande synsätt jämfört med de tjänstemän som arbetar som ekonomi- eller förvaltningschefer inom de olika nämnderna.

Det kan observeras att på central nivå finns det relativt få invändningar mot tillämpningen av resursfördelningsmodellen, anammandet av Tillitsbaserad styrning och ledning samt budgetprocessen. Några av dem har i stället uppfattningen att det flesta processer fungerar väl i kommunen. Denna tolkning stöds genom att en respondent på central nivå, uttryckt att modellen har en begränsad påverkan från deras perspektiv. Respondenten framhåller i stället vikten av att etablera en grundbudget utan komplexa tillägg, där den primära referensramen är föregående års budgetram. Eventuella tillägg diskuteras enligt denne respondent först efter att en grundbudget har fastställts. Detta blir i sin tur ett sätt för de som arbetar på central nivå att kontrollera att de som arbetar i verksamheten, håller sig inom ramen och inte går utöver de som respektive nämnd blivit tilldelad. I detta sammanhang går det att förknippa dessa personer med rollen som väktare eftersom fokus inriktas mot att säkerställa att den totala budgeten håller sig inom den önskade omfattningen.

Inom nämnderna väcks mer kritiska röster bland annat kopplat till de som arbetar som ekonomi- och förvaltningschefer, som dessutom tycks förefalla att ha en djupare inblick i den verksamhet som nämnden ska bedriva för att tillgodose medborgarnas behov.

Detta antyder att dessa intervjupersoner antar rollen som förkämpar eftersom verksamhetens perspektiv hamnar i fokus, vilket innebär att man uppmärksammar områden som är i behov av resurser. Förkämparna besitter således fördelen att de har bättre kunskap om verksamheten än väktarna, vilket möjliggör att de både kan informera och synliggöra konsekvenser av tänkta besparingsförslag. Därigenom blir det även utmanande för både nämnd- och fullmäktigepolitiker att fatta beslut som leder till reducerade resurser för en viss verksamhet.

Båda rollerna anses utgöra en betydelsefull funktion, genom att på varierande sätt bidra till den övergripande effektiviteten och stabiliteten inom budgetprocessen. Med hänsyn till detta

är det även väsentligt att beakta att budgetprocessen utgör en årlig process och även om individer kan inneha en specifik roll, kan byte av roller förekomma i enlighet med de omständigheter som råder.

Ur en Tillitsbaserad styrning och ledningskontext kan emellertid väktar- och förkämpar rollerna hamna i konflikt med Tillitsbaserad styrning och ledning eftersom de representerar olika strategier och perspektiv inom budgetprocessen. Tillitsbaserad styrning och ledning strävar efter att bygga förtroende och tillit genom att ge ökad autonomi och handlingsutrymme åt de som är involverade i verksamheten. Å andra sidan inriktar sig väktare och förkämpar på att bevara eller förstärka tilldelningen av resurser till sina respektive verksamheter, vilket ibland kan innebära att de konkurrerar med varandra för att uppnå sina individuella mål. Konflikter och misstro uppstår när väktar- och förkämparrollerna, inte harmonierar med de grundläggande principerna för Tillitsbaserad styrning och ledning, vilket kan underminera tillitsbaserade relationer och skapa spänningar inom organisationen.

Väktar- och förkämparrollerna tenderar även att centralisera beslutsfattande och kontrollera resursfördelningen, vilket kan minska handlingsutrymmet och tillit inom organisationen. Samarbete och delaktighet, kan anses utgöra en central del inom TBSL eftersom det är av betydelse att man både känner sig delaktig och involverad i beslutsprocessen och att incitament finns till att bidra till en öppen dialog och samverkan över organisationsgränserna. Dessutom är det av stor vikt att det föreligger en gemensam helhetssyn avseende organisationens syfte och mål. Väktar- och förkämparrollerna kan möjligtvis resultera i suboptimering dvs. att olika enheter sätter sina egna mål och syften före organisationens övergripande målsättningar, vilket kan medföra att helhetsperspektivet går förlorat. På ett övergripande plan går det därmed att konstatera att teorin avseende dessa roller kolliderar med de beståndsdelar och de mål som TBSL, strävar efter att förverkliga.

Med utgångspunkt i studiens empiri och dess förda analys kommer nu diskussion och slutsatser att presenteras.

7. Diskussion och Slutsatser

För att återkoppla till studiens syfte som är att generera kunskap om budgetering och resursfördelningsprinciper i relation till Tillitsbaserad styrning och ledning, går det att utläsa att kommunens budgetprocess är inkrementalistisk eftersom resurstilldelningen huvudsakligen baseras på föregående års tilldelning utan omfattande omprövningar. Den ramtilldelning som kommunen tillämpar tenderar därmed att bidra till att produktionsfokuset kvarstår i kommunen och där behovsfokus hamnar i skymundan. I detta sammanhang verkar det finnas en brist på samstämmighet mellan fullmäktiges styrningsambitioner och resursallokeringen till respektive nämnd. Budgetprocessen innefattar även ett kortsiktigt fokus, som bygger på att Kommunfullmäktige fastställer nämndernas ekonomiska tilldelning i november, vilket flera av nämnderna påpekar är för sent eftersom handlingsutrymmet tenderar att bli för kort, vilket medför svårigheter för nämnderna att kunna planera sitt arbete. I detta sammanhang är det flera som förespråkar att använda sig av två- eller flerårsbudgetar i stället, för att nämndernas planeringshorisont, ska kunna gynnas.

Inom Borås Stad finns ett starkt fokus på ekonomi eftersom det tydligt framgår i deras budgetdokument att det ekonomiska målet är överordnat andra verksamhetsmål. Detta synliggörs även i kommunens tillämpade modell för resursfördelning, som kan betraktas som traditionell eftersom resursallokeringen sker genom att ramar fastställs för respektive nämnd, som i sin tur tar sin utgångspunkt i principen om anslagsfinansiering.

I och med kommunens anslagstanke finns det därmed en potentiell risk för att resursfördelningsmodellen särkopplas från det som anses utgöra Tillitsbaserad styrning och ledning och att tillhörande principer inte kan realiseras. Eftersom anslagen som till större del bygger på föregående år kan det antas hämma nämndernas möjlighet till förbättrad kvalitet till medborgarna samt att planeringsarbetet även påverkas negativt eftersom beslut om resursfördelning fattas för sent. Resursfördelningsmodellen behöver både modelleras och anpassas efter respektive nämnds verksamhetsområden och att den ska omfatta samtliga nämnder inom Borås Stad.

Kombinationen med att resursfördelningen utgår från idén om anslagsfinansiering och där Borås Stad även valt att anamma Tillitsbaserad styrning och ledning kan anses stå i strid med

varandra. Detta eftersom övervägande del av principerna som är sammankopplade med Tillitsbaserad styrning och ledning undermineras med detta arbetssätt. *Helhetssyn, öppenhet, långsiktighet och medborgarfokus*, som alla utgör väsentliga delar kopplat till en Tillitsbaserad styrning och ledningskontext tenderar att gå förlorade på grund av att mindre förändringar görs mellan åren som dessutom tar sin utgångspunkt i föregående års tilldelning, vilket medför att nämndernas verksamhets- och kvalitetsutvecklingsarbete som ska komma medborgarna och respektive nämnds brukargrupp till godo inte finns inbyggd i kommunens nuvarande arbetssätt. I denna kontext är det däremot viktigt att lyfta fram att det finns delade åsikter kring huruvida Tillitsbaserad styrning och ledning genomsyrar Borås stad som helhet. Några av respondenterna menar att kommunen tillämpar det men kan inte ge något konkret exempel på hur det synliggörs medan de finns andra som påpekar att Tillitsbaserad styrning och ledning inte alls tillämpas i kommunen utan är endast något man pratar om utåt. I detta sammanhang, är det några av respondenterna som betonar att de delegerar några av sina arbetsuppgifter till sina medarbetare för att bidra till TBSL. Incitamenten till att förstärka TBSL är dock ringa eftersom några av politikerna menar att delegering riskerar att medföra att de förlorar kontrollen över nämnderna. Detta kan tolkas som att detaljstyrning från den politiska nivån ner till nämnderna till viss del vill bibehållas. Det kan också uppfattas som att det finns ett begränsat intresse av att få till stånd ett utökat handlingsutrymme nere på nämndnivå. Detta medför att det finns svårigheter att åstadkomma tillit inom såväl vertikala som horisontella relationer.

När det gäller ansvarutkrävande, finns det skilda uppfattningar kring vad som gäller även om det framgått att underskott vanligtvis brukar avskrivas och där vissa respondenter även betonat att nämnden aldrig har utkrävt ett ansvar utifrån ett negativt resultat, men att det däremot står i styrdokumentet att en handlingsplan ska tas fram vid ett befarat underskott. Att underskott efterskänks och att äskanden förekommer, även om Borås Stad uttryckt att man inte ska jobba med detta, utgör en problematik eftersom denna extra tilldelning medför att modellen för resursfördelning i praktiken inte följs och kan således sättas ur spel.

Vidare behöver volymuppräkningsystemet revideras och anpassas utifrån respektive nämnds förutsättningar, för att kunna bidra till mest nytta och för att rätt brukargrupp ska prioriteras inom nämndens verksamhet. Det framhålls även att det inte finns någon transparens i hur

volymuppräknningen går till, vilket flera anser är problematisk eftersom man inte kan få någon inblick i varför en nämnd erhåller mer resurser än någon annan. Avsaknaden av klarhet avseende resursfördelningens omfattning resulterar därmed i en bristfällig insyn för samtliga nämnder. Resursfördelningsmodellen skulle även behöva inkludera ett kostnadstänk eftersom flera respondenter framhåller att kostnader för närvarande inte avspeglas i modellen, vilket utgör svårigheter för de nämnder vars verksamheter är beroende av att köpa in externa tjänster.

Enlig nämnderna saknas en tydlig beskrivning av hur resursfördelningsmodellen (RFM) är utformad och vilka komponenter den bygger på. En konkret beskrivning över RFM behöver därmed upprättas, så att respektive nämnd kan erhålla en insyn i varför resurserna fördelas på det sätt de gör. Dessutom existerar inte någon beskrivning kring hur resurserna förbrukas på facknämnds nivå, vilket gör att det blir svårt att möta en resursfördelningsmodell på en övergripande toppnivå. Det blir ingen kvalitetsutveckling som kommer brukaren till godo, om modellen enbart anses fungera på toppnivå och inte nere i nämnderna. Därmed skulle en potentiell förbättringsåtgärd vara att utforma en *resursförbrukningsmodell* som möter *resursfördelningsmodellen*, för att resursallokeringen ska bli både mer rättvis och att nämnderna i sin tur får en bättre överblick över vilka prioriteringar som anses vara mest fördelaktiga och som kommer medborgaren till godo. Det krävs ett mer långsiktigt perspektiv än det nuvarande tillvägagångssätt som tillämpas eftersom det förefaller finnas mer begränsningar än utvecklingspotential för nämnderna.

Vidare går det att tolka det som att det å ena sidan finns en bristande koppling mellan ekonomi och verksamhet eftersom fullmäktiges uppdrag, mål och fokusområden kan uppfattas som ”parallella” och fristående från budgetprocessen och där resursallokeringen tenderar att vara svagt integrerad med andra styrinitiativ, vilket däremot kan ses som ett uttryck för tillit. Å andra sidan är det 1 av 12 fokusområden som inriktar sig mot tillit. Detta område betonar att både chefer och medarbetare ska visa förtroende för och tillit till varandra samt för varandras roller, uppdrag och kompetens. Dessutom ska medarbetare inneha handlingsutrymme över hur arbetsuppgifter planeras och genomförs, inom ramen för verksamhetens uppdrag och krav samt erhålla återkoppling och bekräftelse på utfört arbete. Utifrån intervjumaterialet finns ingen tydlighet kring om nämnderna arbetar utifrån

fokusområdena, däremot framhålls av en av respondenterna inom Vård- och äldrenämnden att det inte finns några specifika resursmässiga satsningar kopplade till dessa fokusområden, vilket inte anses rimma.

Borås Stad kan i nuläget anses ha anammat TBSL, utan en fullständig förståelse för dess innebörd och kan även uppfattats ha följt den trend som flertalet andra kommuner och regioner gjort, där kommunen även kan anses ha haft en begränsad förståelse för dess inneboende principer. Borås Stad verkar därmed fortfarande vara kvar i ”startgruperna”, gällande ”tillitsresan” eftersom det för närvarande inte finns någon tydlig indikation på att TBSL kommunicerats från toppnivå ner till nämndnivå. Detta bekräftas genom att det inte finns tillräckligt många eller synliga exempel utifrån intervjumaterialet, på hur man tillämpar det i praktiken.

Utifrån ovan nämnda problemområden och framträdande kritiska röster som kommit till uttryck i studien, är det även viktigt att belysa att Borås Stad har haft en god och stabil ekonomisk utveckling under de senaste åren trots utmanande samhällsförändringar som ägt rum. Detta indikerar att kommunens tillvägagångssätt även tycks fungera eftersom det trots allt medfört gynnsamma effekter, vad gäller de ekonomiska resultaten för kommunen som helhet.

Baserat på studiens utförda analys och diskussion går det att konstatera följande:

- Budgetprocessen i kommunen är inkrementalistisk, vilket medför begränsade möjligheter till omprövning och förbättring av effektiviteten.
- Kommunens anslagstanke kan bedömas stå i strid med anammandet av Tillitsbaserad styrning och ledning, detta eftersom flertalet principer associerade med TBSL undermineras.
- Det finns svårigheter att åstadkomma tillit inom såväl vertikala som horisontella relationer.
- Resursfördelningsmodellen tenderar att särkopplas från TBSL.
- Ramtilldelningen tenderar att bevara det rådande produktionsfokuset inom kommunen, där behovsfokus hamnar i skymundan.
- Resursfördelningsmodellen finns inte synligt dokumenterad, vilket bidrar till svårigheter för nämnderna.

- Volymuppräkningsystemet behöver revideras och ett kostnadstänk kopplat till resursfördelningsmodellen kan behöva läggas till.

En förbättringsåtgärd är att kommunen upprättar en resursförbrukningsmodell som möter den nuvarande resursfördelningsmodellen, för att underlätta resursallokeringen till respektive facknämnd. Detta eftersom det nuvarande arbetssättet har synliggjort att processerna i kommunen inte är integrerade med varandra.

Referenslista

Ahrne, G., & Svensson, P. (2015). Kvalitativa metoder i samhällsvetenskapen. I G, Ahrne & P, Svensson (Red.). Handbok i kvalitativa metoder. (s. 8-16). Stockholm: Liber.

Bentzen, T. Ø. (2019). The birdcage is open, but will the bird fly? How interactional and institutional trust interplay in public organizations. *Journal of Trust Research*, 9(2), 185-202.

Björk, L., & Tengblad, S. (2023). Tillförlitlig styrning och organisering av välfärden. SNS-studieförbundet Näringsliv och Samhälle-förlag,
<https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2023/02/tillforlitlig-styrning-och-organisering-av-valfarden.pdf>

Bligh, M. C. (2017). Leadership and trust. *Leadership today: Practices for personal and professional performance*, 21-42.

Bokenstrand, C. 2000. *Den politiska budgeten: Om nya kommunala budgetprinciper och budget som process för dialog*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) Univ. distributör.

Borås Stad, (2016). *Årsredovisning*.
<https://www.boras.se/download/18.5a21f2e815cb4b36efb7bf50/1497864564183/Årsredovisning%2520Borås%2520Stad%25202016.pdf>

Borås Stad, (2021). *Årsredovisning*.
<https://www.boras.se/download/18.68224465180cae9c9b36f22b/1653114732403/Årsredovisning%20Borås%20Stad%202021.pdf>

Borås Stad, (2022). *Årsredovisning*.
<https://www.boras.se/download/18.716636e91884796d6038bbb1/1685607479306/Borås%20Stads%20årsredovisning%202022.pdf>

Borås Stad, (2023). *Budget*.

<https://www.boras.se/download/18.37d3a1c618529b3a58813fbf/1671539417585/Borås%2520Stads%2520budget%25202023.pdf>

Borås Stad, (2024). *Budget*.

<https://www.boras.se/download/18.5ccd944918bf09c3939b1adb/1701781068606/Borås%2520Stads%2520budget%25202024.pdf>

Borås Stad, (2022). *Styr- och ledningssystem*.

<https://www.boras.se/download/18.7fd642ff16483ea155de42a8/1683543102793/Borås%20Stads%20styr-%20och%20ledningssystem%20-%20program.pdf>

Borås Stad, Kommunstyrelsen, (2023). *Ekonomiska ramar*.

Borås Stad, Kommunstyrelsen, (2024). *Ekonomiska ramar*.

Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 91-115.

Bourmistrov, A., & Kaarbøe, K. (2013). From comfort to stretch zones: A field study of two multinational companies applying “beyond budgeting” ideas. *Management accounting research*, 24(3), 196-211. doi: <https://doi.org/10.1016/j.mar.2013.04.001>

Bovens M, 2009. “Public accountability” i Ewan F - Lynn Le Jr - Pollitt C (red.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford Handbooks.

Brorström, B., Haglund, A., Solli, R., & Westerback, K. (2014). *Förvaltningsekonomi: En bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting* (3., [rev. och omarb.] uppl. ed.).

Bringselius, L. (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning: Ett ramverk*. (2 uppl.) (Samtal om tillit i styrning). Tillitsdelegationen.

https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/35941881/Rapport_Tillitsdelegationen_2017_2_upplaga_2.pdf

Bringselius, L. (2018). Vad är tillitsbaserad styrning och ledning. *Styra och leda med tillit-forskning och praktik (SOU 2018: 38)*, 61-83.

https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/48951361/SOU_2018_38_Bringselius_kap_3.pdf

Brunsson, N., & Rombach, B. (1982). Går det att spara?: kommunal budgetering under stagnation. Bodafors: Doxa.

Bryman, A., & Bell, E. (2017). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. (3. uppl.). Liber.

Bryman, A., & Nilsson, B. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder* (Tredje upplagan).

Carlsson, J & Carlsson, V. (2020), "Intervjuer", i Abrahamson Löfström, C. & Rombach, B. (red.), Andra hjälpen. Allt du behöver veta för att skriva en uppsats. Lund: Studentlitteratur, sid. 93-105.

Dahlgren, L, O., & Johansson, K. (2019). Fenomenografi. A. Fejes & R. Thornberg (Red.), Handbok i kvalitativ analys. (3. uppl., s. 179–192). Liber.

Douglas, S., & Overmans, T. (2020). Public value budgeting: propositions for the future of budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(4), 623-637.

Eriksson-Zetterquist, U., & Ahrne, G. (2015). Intervjuer. I G, Ahrne & P, Svensson (Red.), Handbok i kvalitativa metoder. (s. 34–54). Stockholm: Liber.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.

Johansson, J (2020), "Teorier för kvalitativa studier", i Abrahamson Löfström, C. & Rombach, B. (red.), Andra hjälpen. Allt du behöver veta för att skriva en uppsats. Lund: Studentlitteratur, sid. 79-92.

Karlsson, T. S. (2017). *New Public Management: ett nyliberalt 90-talsfenomen?*. Studentlitteratur.

Kastberg, G., & Siverbo, S. (2007). Activity-based financing of health care—experiences from Sweden. *The International journal of health planning and management*, 22(1), 25–44.

Kastberg, G & Thomasson, A (2020). *Ekonomistyrning: för offentliga verksamheter*. Studentlitteratur AB, Lund.

Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of management review*, 20(3), 709-734.

Ring, P. S., & Van de Ven, A. H. (1992). Structuring cooperative relationships between organizations. *Strategic management journal*, 13(7), 483-498.

Scott, W. R., & Davis, G. (2015). *Organizations and organizing: Rational, natural and open systems perspectives*. Routledge.

Siverbo, S. (2023). Tillitsbaserad styrning och ledning i kommuner och regioner – Spridning, adoption och implementering (Kfi-rapport nr 180). Kommunforskning i Västsverige.

Skoog, L. (2020), "Urval", i Abrahamson Lofström, C. & Rombach, B. (red.), *Andra hjälpen*. Allt du behöver veta för att skriva en uppsats. Lund: Studentlitteratur, sid. 181–193.

SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

<https://www.regeringen.se/contentassets/1705dea13e1845d999ce29016897a1ce/med-tillit-vaxer-handlingsutrymmet--tillitsbaserad-styrning-och-ledning-av-valfardssektorn-sou-201847.pdf>

SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat: tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.

<https://www.regeringen.se/contentassets/792a8511629447d8abf5aa2520161631/med-tillit-foljer-battre-resultat--tillitsbaserad-styrning-och-ledning-i-staten-sou-201943.pdf>

Sveriges Kommuner och Regioner, (2023). *Ekonomirapporten, maj 2023*.

<https://skr.se/download/18.350b880c187eac0496278173/1684159558887/Ekonomirapporten-maj-2023.pdf>

Sveriges Kommuner och Regioner, (2023). *Ekonomirapporten, oktober 2023*.

<https://skr.se/download/18.2cc7d1a618b37a2d2ace54/1697554925288/Ekonomirapporten-oktober-2023.pdf>

Teorell, J., & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. Stockholm: Liber.

Vallentin, S., & Thygesen, N. (2017). Trust and control in public sector reform: Complementarity and beyond. *Journal of Trust Research*, 7(2), 150-169.

Vetenskapsrådet (2002), *Forskningsetiska principer*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

https://www.vr.se/download/18.68c009f71769c7698a41df/1610103120390/Forskningsetiska%20principer_VR_2002.pdf

Vetenskapsrådet (2020), *Metoder för att analysera samverkan och samhällspåverkan - En introduktion till fallstudier*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

https://www.vr.se/download/18.47291b121711f04ce6eb99/1587033832314/Metoder%20för%20att%20analysera%20samverkan%20och%20samhällspåverkan_VR_2020.pdf

Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*. Boston: Little, Brown and Company.

Yin, R.K. & Nilsson, B. (2007) *Fallstudier: design och genomförande*. 1. uppl. Malmö: Liber.

Bilaga - Intervjuguide

Inledande frågor:

Beskriv styrningen i Borås stad utifrån din situation, vilken styrning har mest inverkan?

Hur jobbar Borås Stad med Tillitsbaserad styrning och ledning?

Beskriv budgetprocessen utifrån din situation

Hur fungerar budgetprocessen i relation till övriga styrinitiativ/processer?

Hur utkrävs ansvar? Vad händer om inte budget hålls? Ge exempel på när ansvar tydligt utkrävts!

Resursfördelningsmodellens konstruktion? (kännedom)

Vad är målet/ambitionen med resursfördelningsmodellen?

Är det något som är otydligt i modellen?

Följs modellen eller tilldelas resurser vid sidan av (efterskänks underskott)?

Stödjer modellen förverkligande av övergripande kommunala mål och ambitioner?

Stödjer modellen förverkligande av lokala mål/ambitioner uppdrag?

Modellens effekter? -Lokalt-Centralt-Sker det lokala omfördelningar

Vilka incitament skapar modellen?

Avslutande frågor:

Resursfördelnings- och budgetmodellens styrkor? 3 stycken

Resursfördelnings- och budgetmodellens svagheter? 3 stycken

Vad borde ändras?