

JAN VON HELAND:

# Kommuner i förändring

*En förnyelseprocess har inletts i kommunerna. Att den kommunala servicen blir utsatt för konkurrens och privatisering är redan på väg att bli politiskt okontroversiellt och är närmast oundvikligt på grund av minskade resurser.*

*Det kontroversiella ligger i vem som skall bestämma standardnivå och form för den service som skall ges.*

**U**nder 80-talet har kommunerna fått en mer besvärlig ekonomisk situation. Ett enkelt sätt att beskriva orsakerna till kommunernas svårigheter är att peka på de höga ambitionsnivåerna, de minskande statsbidragen och svårigheterna att ytterligare höja skattesatsen. I ett större perspektiv orsakas kommunernas ekonomiska svårigheter av den låga tillväxten i svensk ekonomi. Den låga tillväxten kan i sin tur till viss del förklaras av att en stor del av landets resurser tillförts en sektor som har mycket låg eller negativ produktivitet utveckling.

En god hypotes är att flera partiers vana att koppla ambitionsnivån med mängden tillförda resurser i stället för att koppla ambitionsnivån till graden av effektivitet och produktivitet har lett till en begynnande samhällsekonomisk självkorrigerande.

Avsikten med denna artikel är att i koncentrerad form beskriva några av de viktigaste leden i den förnyelseprocess som nu inleds i kommunerna. En grundläggande utgångspunkt för beskrivningen är att förnyelsen inledningsvis följer några relativt lätt förutsägbara vägar, dvs det finns inte något större utrymme för politiskt betingade variationer på huvudtemat.

Generellt sett har kommunerna två uppgifter som sammanhänger med serviceverksamhet. Den ena uppgiften är att avgöra vilken service som ska utföras. Den andra uppgiften är att utföra denna service. I besparingstider blir det naturligt att intresse knyts till frågan om hur den kommunala servicen utförs.

## **Effektivisera serviceverksamheten**

För att klara de besparingskrav som nu ställs måste kommunerna pröva möjlighe-

*Fil kand Jan von Heland är borgarrådssekreterare och har tidigare arbetat vid Stockholms stads finansavdelning.*

terna att effektivisera serviceverksamheten. Det normala kommunala beteendet för att effektivisera en verksamhet är att den decentraliseras, dvs ansvaret för hur pengarna används flyttas ut till daghemsföreståndare och andra arbetsledare. I de flesta fall leder denna decentralisering till att personalen trivs bättre, sannolikt leder den också ofta till att servicen förbättras. Kruxet är att kommunledningarna inte vet om servicen utförs till lägsta möjliga kostnad eftersom någon meningsfull jämförelse av kostnadsnivån mellan olika enheter sällan kan göras. Decentraliseringen leder således alldeles säkert till att resurserna används bättre ur personalens synpunkt men den leder inte alls till att kommunledningen får bättre grepp om ekonomin. För att öka produktiviteten krävs att produktionsvolymen kan mätas, vilket överfört till kommunal service innebär att daghem, äldreomsorg, skolor m m måste ges en definierad prestation.

I en överväldigande majoritet av kommunerna saknas nu användbara mått. Kostnad per prestation brukar i bästa fall anges i bokslutet och då i kommunövergripande beräkningar. De prestationer som anges är också ofta svåra att översätta till de avsedda prestationerna. För äldreomsorgen i Stockholm anges t ex prestationen hemtjänststimme vilket är det samma som antalet anställda i hemtjänsten multiplicerat med normalantalet arbetstimmar per år. Självfallet är hemtjänstens egentliga prestation inte antal anställda.

Det faktum att kommunerna är ovana vid prestationsmått gör det paradoxalt nog lätt att utforma dem. Det behövs inte särskilt sofistikerade mätmetoder för att åstadkomma resultat. Det rimliga i att ha

prestationsmått som en viktig del i uppföljningen av decentraliserad verksamhet kan heller inte förnekas inom organisationen. Inom barnomsorgen kan måttet kostnad per inskrivet barn utvecklas till ett relativt finstämt instrument för jämförelser mellan olika alternativ, inom äldreomsorgen kan kostnaden per servicetimme tas fram och jämföras mellan olika servicegivare samtidigt som delar av servicen (t ex matinköp) ges en kostnad som kan ställas i relation till andra servicelösningar. Varje inslag av entreprenad i kooperativ eller annan form kommer att påskynda processen eftersom dessa lösningar kräver ett decentraliserat system och en utvecklad prestationsuppföljning.

---

*Kommunalpolitikernas roll kommer att förändras från serviceansvariga till resursfördelare.*

---

#### **Politikerna blir resursfördelare**

Eftersom en av drivkrafterna bakom decentralisering och införande av prestationsmått är att öka produktiviteten och därmed dämpa kostnadsökningen så kommer daghem och andra enheter i praktiken att bli konkurrensutsatta. De enheter som lyckas bäst kommer att få positiv respons och deras erfarenheter kommer att föras ut till övriga enheter. De enheter som lyckas sämst kommer i extremfall att avvecklas eller ges ny ledning. Samtidigt kommer den byråkratiska styrningen av verksamheten att minska radikalt, vilket i sin tur ger enheterna möjlighet att själva avgöra hur deras administrativa service ska utföras och vem som ska utföra den. Ur enheternas synpunkt kom-

mer kommunen därmed att framstå mer som en bidragsgivare än som en arbetsgivare. Det blir därför naturligt för daghem m m att söka sig nya organisationsformer som ger mer status och än större formell frihet. Inom den kommunala organisationen kommer samtidigt politikernas roll att förändras från serviceansvariga till resursfördelare, vilket delvis ger en ny tyngdpunkt åt den politiska debatten.

*Det grundläggande problemet med kommunal service är att de som efterfrågar den inte uppfattar att de betalar den.*

Den konkurrensutsättning och privatisering av kommunal service som i grova drag skissats ovan är redan nu på väg att bli politiskt okontroversiell, sett i ett större perspektiv är skeendet också en närmast oundviklig effekt av ett minskat resursutrymme. Det som under 90-talet kommer att vara kontroversiellt är den andra sidan av myntet, nämligen frågan om vem som ska bestämma standardnivå och form för den service som ska ges.

I en marknadssituation är kvalitetsfrågan relativt oproblematiserad, den som utnyttjar servicen avgör om den är tillräckligt bra eller inte. Är kvaliteten för låg eller servicen för dyr vänder man sig till någon annan producent. Det grundläggande problemet med kommunal service är att de som efterfrågar den inte uppfattar att de betalar den. Därigenom trissas kostnaderna upp vilket medför att en del av efterfrågan inte alls kan tillgodoses, vilket i sin tur innebär att möjligheten att välja och påverka minskar för dem som får service. Berövade sin ekonomiska styrka är

konsumenterna naturligtvis mycket försvagade, inom delar av kommunal service kan man med fog säga att konsumenten är helt utlämnad till producentens välvilja.

### "Snedprioriteringar"

De negativa effekterna begränsar sig inte bara till att konsumenterna inte kan välja och påverka eller att en del av efterfrågan inte kan tillgodoses. Verksamheten blir också ineffektiv i den meningen att individernas prioriteringar inte får genomslag. I Stockholm kan en småbarnsplats på ett nybyggt daghem kosta över 120 000:— per år samtidigt som resurserna är otillräckliga för att på ett tillfredsställande sätt ge omsorg åt hemmavarande äldre. Denna typ av exempel på att kommunens verksamhetsprioriteringar ofta skiljer sig ifrån den prioritering medborgarna själva skulle göra är mycket lätta att hitta. Konsekvensen av dessa snedprioriteringar är att medborgarna med egna medel eller tjänster måste fylla i de luckor som uppstår i den sociala servicen samtidigt som de förbrukar skatteresurser i en för dem oönskad omfattning inom annan service. I denna "överförbrukning" ligger sannolikt en av huvudorsakerna till den kommunala servicens stora och ständigt nygenererade behov av ökande resurser.

Den enda möjliga vägen att rätta till detta förhållande är att återföra kommunernas resurser till invånarna. På så vis skulle risken för att servicen får fel standard och fel form minska betydligt, vilket i sin tur skulle innebära att den kapitalförstöring som uppstår genom felprioriteringar skulle kunna minska.

Dessvärre är frågan om hur en aktiv återföring av medel till medborgarna ska

gå till utomordentligt illa analyserad. I andra länder finns inte samma problem och i Sverige har frågan sällan lyfts över oppositionspartiernas allmänna programskrivningar. Visserligen kan det borgerliga förslaget om vårdnadsbidrag ses som ett försök i rätt riktning men detta förslag liksom olika skrivningar om äldreomsorgscheckar och skolpengar ger ingen tydlig vägledning för de steg som ska tas på den fortsatta vägen till ett återförande av resurser, eller var målet på denna väg ligger. Även i sina mest utarbetade former undviker dessa förslag elegant frågeställningar som, om en rimlig nivå för subvention av barnomsorgskostnader m m ska fastställas och i så fall hur, hur de nuvarande skevheterna i fördelning av resurser mellan de som får service och de som inte får ska kunna åtgärdas utan höjda kostnader, hur en fördelningspolitisk ambition ska kunna ta sig uttryck, hur grupper med särskilda behov ska behandlas etc, etc.

#### **Från skyddad till konkurrensutsatt verksamhet**

90-talets stora förändringsarbete inom landsting och kommuner kommer att röra övergången från skyddad till konkurrensutsatt verksamhet. I det sammanhanget kommer medborgarna att betydligt lättare kunna urskilja vad servicen kostar. Frågan om medlen för servicen ska fördelas via kollektiva beslut om standard och

verksamhetsinriktning eller via bidrag kombinerat med minskat skatteuttag kommer att få en betydligt mer konkret bakgrund när kostnaderna för servicen blir tydligare.

Möjligheterna att skylta över de fördelningsproblem som finns är för närvarande betydligt större för dem som önskar bibehålla en kollektiv fördelning än för dem som önskar en aktiv återföring av resurserna till medborgarna. De som arbetar

---

*I Stockholm kan en småbarnsplats på ett nybyggt daghem kosta över 120 000:— per år samtidigt som resurserna är otillräckliga för att ge omsorg till hemmavarande äldre.*

---

för den senare modellen har dock fördelen av att arbeta för en lösning som ger större nytta av insatta resurser och som därför, i en förnuftig värld, är den enda långsiktigt rimliga. Det är i det perspektivet av stor betydelse att en tydligare vision om en individuell finansiering av service-systemet kan formuleras och att denna vision kan kombineras med ett antal praktiskt och politiskt genomförbara steg. Frågan om omvandlingen av det kommunala servicesystemet är i denna del inte ett tekniskt problem utan i allra högsta grad en fråga som utmanar förmågan hos de partier som önskar ett systemskifte.