



# EXAMENSARBETE

Våren 2012

Sektionen för Hälsa och Samhälle  
Ekonomprogrammet inriktning förvaltning

## Planera och budgetera osäkerhet i skolförvaltningen – *En kvalitativ undersökning i tre kommuner*

Författare

Elise Andersson

Veronica Bertilsson

Handledare

Eva Löfstål

Examinator

Pernilla Broberg

---

# Förord

---

Nu har det gått tio veckor och det är dags för oss att lämna in vårt examensarbete. Detta har varit tio händelserika veckor med ibland blod, svett och tårar.

Vi vill framförallt tacka vår handledare Eva Löfstål för hennes konstruktiva kritik och synpunkter som har varit mycket värdefulla för oss till denna uppsats.

Vi hade även en klok föreläsare under uppsatsskrivandet som sa att ”arbetet blir inte bättre än det empiriska materialet”. Därför vill vi även rikta ett stort tack till våra respondenter som ställde upp och gjorde denna uppsats möjlig. Vi vill även tacka Mimmi Bertilsson som tog sig tid för vår pilotstudie och som alltid fanns där vid våra frågor under arbetets gång.

Till sist vill vi tacka varandra för ett bra samarbete under dessa veckor. Vi har arbetet väldigt intensivt och det känns skönt att ha kunnat stötta varandra genom detta samt att ha haft någon att bolla idéer med.

Kristianstad, juni 2012

---

Elise Andersson

---

Veronica Bertilsson

---

## Abstract

---

The problem of our study is based on the new law of school which came into force in July 2011. In the law it is regulated that the municipality is responsible for all pupils in the municipality. Because of the new law of school the students and their guardians are free to choose which primary school they want to go to. Students can either choose a local school or an independent school and because of that planning and budgeting of the student population becomes more difficult for the municipalities when they do not know how many students will attend different schools.

Our purpose in this study is to create an understanding and a deeper knowledge of how the school board in the municipality proceed in order to plan and budget uncertainty and if the budget has been affected by the free school choice and independent schools. This survey is based on a qualitative approach with interviews with economist on the school board in three municipalities; Helsingborgs's city, Lund's municipality and Kristianstad's municipality.

Based on the empirical material, it has emerged that the keywords in the budget are: planning, communication and control. To be able to budget for the schools which are uncertain because of the uncertain pupil numbers, these keywords are important throughout the whole budget process, from preparation of the budget to the monitoring of the budget. What has changed with the introduction of the free school choice and independent schools is that it becomes more difficult to plan for the schools and to know which school the students will choice. This has meant that long-term planning has become more important and principals have introduced a couple of approaches to attempt to find out at which school students will choice. The free school choice and independent schools have also contributed to the control and monitoring has become more important now than it was before.

**Keywords:** budget, planning under uncertainty and municipality.

---

# Sammanfattning

---

Problematiken för vår undersökning grundar sig i den nya skollagen som trädde i kraft i juli 2011. Där står det reglerat att kommunen är ansvarig för alla elever i en kommun. Då det nu råder fritt skolval enligt den nya skollagen, kan elever och dess vårdnadshavare själva välja vilken grundskola de vill gå på. Eleverna kan antingen välja en kommunal grundskola eller en friskola och därmed blir planeringen och budgeteringen av elevantalet osäker för kommunerna då de inte vet hur många elever som kommer att gå i de olika skolorna.

Vårt syfte med denna undersökning är att skapa förståelse för och en fördjupad kunskap om hur skolförvaltningen inom kommunen går tillväga för att planera och budgetera osäkerhet och om budgetarbetet har påverkats av det fria skolvalet och friskolorna. Undersökningen baseras på en kvalitativ metod med tre intervjuer av ekonomer på skolförvaltningen i tre kommuner; Helsingborgs stad, Lunds kommun och Kristianstads kommun.

Utifrån det empiriska materialet har det framkommit att ledorden i budgetarbetet är; planering, kommunikation och kontroll. För att kunna budgetera för verksamheten som är oviss på grund av det osäkra elevantalet är dessa ledord viktiga i hela budgetarbetet, från förberedelser av budget till uppföljningen av budgetutfallet. Vad som har förändrats med införandet av det fria skolvalet och friskolorna är att det har blivit svårare att planera verksamheten och veta vilken skola som eleverna kommer att välja. Detta har medfört att behovet av långsiktig planering har blivit ännu viktigare och rektorerna har infört ett par tillvägagångssätt för att försöka ta reda på vilken skola eleverna kommer att välja. Det fria skolvalet och friskolorna har även bidragit till att kontrollen och själva uppföljningen har blivit än viktigare än det var tidigare.

**Nyckelord:** budget, planera under osäkerhet och kommuner.

---

# Innehållsförteckning

---

<b>1. Inledning</b> .....	<b>7</b>
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 Problemdiskussion .....	8
1.3 Forskningsfråga .....	11
1.4 Syfte .....	11
1.5 Disposition .....	11
<b>2. Teoretisk referensram</b> .....	<b>13</b>
2.1 Budgetarbete .....	13
2.1.1 Budgetens roll .....	13
2.1.2 Budgetprocessen .....	16
2.1.3 Planering under osäkerhet.....	18
2.1.4 Budgetmetoder .....	19
2.1.5 Uppföljning av budgetarbetet .....	21
2.2 Frågeställningar .....	22
2.2.1 Budgetens roll i kommunerna.....	22
2.2.2 Budgetprocessen i kommunerna.....	23
2.2.3 Planering och budgetering under osäkerhet i kommunerna.....	23
2.2.4 Budgetmetoder i kommunerna.....	24
2.2.5 Uppföljningsarbetet i kommunerna .....	24
<b>3. Metod</b> .....	<b>26</b>
3.1 Vetenskaplig metod .....	26
3.1.1 Forskningsfilosofi .....	26
3.1.2 Forsknings sätt .....	26
3.1.3 Forskningsstrategi .....	27
3.1.4 Val av teori.....	27
3.1.5 Val av metod .....	27
3.2 Empirisk metod.....	28
3.2.1 Litteratursökning.....	28
3.2.2 Datainsamlingsmetod.....	28
3.2.3 Urval .....	29
3.2.4 Intervjuer.....	29
3.2.5 Intervjuguide .....	30
3.2.6 Pilotstudie .....	31
<b>4. Empiri</b> .....	<b>33</b>
4.1 Kommuner och dess lagstiftning .....	33
4.1.1 Budgetprocessen i kommunallagen (1991:900) .....	33
4.1.2 Grundskolan i skollagen (2010:800).....	34
4.2 Helsingborgs stad.....	35
4.2.1 Ismeta Damjanovic, ekonom .....	36
4.2.2 Budgetarbete .....	36
4.2.3 Uppföljning av budgetarbete .....	39
4.3 Lunds kommun .....	40

4.3.1 Patrik Löfstrand, ekonom .....	41
4.3.2 Budgetarbete .....	41
4.3.3 Uppföljning av budgetarbete .....	44
4.4 Kristianstads kommun .....	45
4.4.1 Maria Kullberg-Persson, ekonom .....	46
4.4.2 Budgetarbete .....	46
4.4.3 Uppföljning av budgetarbete .....	49
<b>5. Analys.....</b>	<b>51</b>
5.1 Budgetens olika roller i skolförvaltningen.....	51
5.1.1 Den planerande rollen .....	51
5.1.2 Budget som kontrollerande roll .....	52
5.1.3 En måluppfyllande roll .....	52
5.1.4 Kommunikativ och interaktiv roll.....	53
5.2 Budgetprocessen – en stor apparat i kommuner .....	54
5.3 Att planera osäkerhet .....	57
5.3.1 Bidrag på lika villkor .....	62
5.4 Nya budgetmetoder i verkligheten.....	63
5.5 Det ständiga uppföljningsarbetet .....	65
<b>6. Slutsats och diskussion .....</b>	<b>67</b>
6.1 Slutsats .....	67
6.2 Studiens bidrag .....	70
6.3 Egna reflektioner och förslag till fortsatt forskning.....	70
<b>Referenslista .....</b>	<b>72</b>
<b>Bilaga 1: Intervjufrågor</b>	
<b>Bilaga 2: Pilotstudie med Mimmi Bertilsson</b>	

# 1. Inledning

---

*I detta första kapitel kommer vi först att beskriva bakgrunden av det valda ämnet. Vidare följer en problemdiskussion, forskningsfråga, syfte och avgränsning. Sist i kapitlet kommer en disposition av hela uppsatsen att redovisas.*

---

## 1.1 Bakgrund

År 2011 började den nya skollagen (2010:800) att gälla. I lagen anges vilka rättigheter och skyldigheter elever och deras vårdnadshavare har, samt vilka krav som ställs på huvudmännen. Där regleras att alla barn som är bosatta i Sverige har skolplikt och rätt att kostnadsfritt gå i allmän skola. Vidare anges i skollagen att det är hemkommunen som har ansvaret att se till att det finns en grundskoleplats till alla barn som har skolplikt. Det är barnet och dess vårdnadshavare som lämnar önskemål om vilken skola som barnet ska gå i (Skollagen, 2010:800). Innan denna valfrihet fanns blev barnet anvisad en plats på den närmast belägna skolan, emedan det nu är fritt skolval. Detta innebär att eleven eller vårdnadshavaren gör ett aktivt val och kan välja att antingen gå på en kommunal skola eller en fristående grundskola. En fristående grundskola benämns vidare friskola i uppsatsen.

Sedan friskolereformen kom år 1992 har det blivit allt mer populärt att med hjälp av skattefinansierade medel från kommunen starta friskolor. Initialt var friskolor endast i periferin. Idag utgör friskolorna en betydande del i skolvalet. Det har ur kvalitetsgrund ansetts viktigt att elever har möjlighet att själva välja vilken skola de vill gå på och att det finns ett brett utbud av utbildningar (Sveriges kommuner och landsting, 2010). De senaste åren har andelen kommunala skolor minskat samtidigt som antalet friskolor har ökat (Skolverket, 2011). I dagsläget finns det över 750 friskolor vilket motsvarar 17 procent av alla Sveriges grundskolor (Ekonomifakta, 2012b). Idag går ungefär 13 procent av eleverna i friskola, en andel som hela tiden ökar (Ekonomifakta, 2012a). Fler föräldrar väljer att ta sina barn ur en kommunal skola och istället placera dem i en friskola.

Att friskolor har ökat de senaste åren har gjort det svårare för kommuner att budgetera kostnader och intäkter för grundskolan. Trots att eleverna går på en friskola har

kommunen alltid huvudansvaret för dem. Ansvaret innebär att om en friskola tvingas lägga ned har kommunen endast ett par dagar på sig att ta emot alla barnen i den kommunala skolan. Detta är något som kommunen alltid måste vara förberedd på och ha planerat för. Det är mycket svårt för de kommunala skolorna att planera på lång sikt då det kan ske snabba förändringar som kan tvinga skolorna till omorganisering.<sup>1</sup> I en artikel från Skånska Dagbladet publicerad den 13 mars 2012 står det beskrivet hur svårt det är att göra en budget för skolorna. Henrik Tofft skriver att 12 av 18 kommunala skolor i Staffanstorps kommun gick ekonomiskt back förra året. Lise-Lott Silverberg som är rektor på tre skolor förklarar underskottet med att det finns för lite barn i klasserna. ”Det är barnen som är vår inkomst” förklarar Silverberg. En annan skola i kommunen hade överskott förra året, på grund av att de fick fler barn till skolan än vad de budgeterat för (Skånska Dagbladet, 2012). Varje elev tar med sig ett bidrag, en skolpeng eller elevpeng som det också kallas, till den skola de väljer. Bidraget kommer i fortsättningen att benämnas skolpeng i denna uppsats. I skollagen står det om lika villkor för alla elever oavsett om de har valt att gå på en kommunal skola eller en friskola (Skollagen, 2010:800). Kommunerna budgeterar efter hur många elever som går på varje skola och därmed efter den skolpeng som varje elev tar med sig. När elever flyttar mellan skolor blir det till följd därav svårt för kommunerna att i budgeten veta hur skolpengen kommer att fördelas.<sup>2</sup>

## 1.2 Problemdiskussion

Enligt en artikel av Wilks (1995) gjorde regeringen i Sverige ett försök i mitten av 1980-talet att införa en treårig budget för den offentliga sektorn, detta i syfte att ge ett mera långsiktigt perspektiv i finansieringen. Även Flynn (1995) skriver att den offentliga sektorn i flera länder, där ibland Sverige, behöver en längre planeringshorisont än ett år vid budgeteringen. Vid stabila kostnader kan denna typ av budgetering med en längre planeringshorisont vara att föredra. När verksamheten är dynamisk och även dess kostnader hela tiden förändras, blir det mera problematiskt med budgetering över en längre period.

---

1 Thomas Nerd, kursansvarig i Budgetering och kvalitativ styrning, 2012-02-10.

2 Thomas Nerd, kursansvarig i Budgetering och kvalitativ styrning, 2012-02-10.



Synen på längre budgetperiod har under de senaste åren, främst på grund av osäkerheterna i världsekonomin, blivit ifrågasatt. Enligt Wilks (1995) är den offentliga sektorns budget hela tiden beroende av politiska ingrepp och detta perspektiv gör det därmed svårt att införa och arbeta efter en treårig budget. Att budgetera under stabila förhållanden i ett privat företag kan vara invecklat nog skriver Akten, Giordano och Scheiffele (2009). När förutsättningarna ofta ändras och budgeteringen sker under osäkra förhållanden, är det svårt att för ett helt räkenskapsår utveckla en hållbar och tillförlitlig budget (Akten et al., 2009). Abbott (2005) menar att organisationer och människor lever med ständig osäkerhet när de ska fatta beslut om framtiden. För att på bästa sätt nå önskade resultat är en förutsättning att de försöker ta reda på all väsentlig bakgrundsfakta för att fatta beslut i exempelvis verksamheten och därmed budgeten för nästkommande år (Abbott, 2005). Kan en organisation eller kommun eller förvaltning alltid plocka fram det underlag de behöver för att kunna göra en tillförlitlig budget?

På grund av de senaste decenniernas ekonomiska osäkerhet, skriver Akten et al. (2009), har nya metoder arbetats fram i syfte att hjälpa stora och komplexa företag att förbättra deras budgetprocesser. En metod som används vid planering under osäkerhet är scenarioplanering. Olika scenarion som kan inträffa under årets gång diskuteras eller att det görs både kortsiktiga och långsiktiga finansiella analyser. Ekonomichefen övervakar den satta budgeten som antogs och har en beredskapsplan om budgeten inte håller. En annan metod som lyfts fram av Akten et al. (2009) är kvartalsvis budgetering, vilket även den kan vara en bra metod vid extrem osäkerhet. Istället för att fokusera på ett helt år blir budgeteringen en kvartalsvis process. Kvartalsvis budgetering blir, istället för årsvis budgetering, en möjlighet för organisationerna att kunna fördela sina resurser i realtid (Akten, Giordano & Scheiffele, 2009). I budgetprocessen finns flera olika tillvägagångssätt för att arbeta fram budgeten. De två vanligaste är break-down och build-up. Akten et al. (2009) tar upp metoden break-down, där ekonomicheferna presenterar ett budgetförslag för avdelningschefer och därifrån går budgeten till ledningen för att fastställas. Den andra metoden, build-up, beskriver Starck och Bailes (1996) att den innebär att avdelningscheferna först lägger fram sina budgetförslag till ekonomicheferna som sedan fastställer budgeten.

Kommuner, oavsett storlek, kan räknas som stora och komplexa organisationer med många olika verksamheter och många anställda. I kommuner är det komplicerat att göra

en budget för grundskolan, då elevantalet kan skifta snabbt och dess budgetering kan vara svår att förutse. Att planera och budgetera osäkerhet för kommuner kan vara problematiskt. I ett längre tidsperspektiv tappar kommuner kontrollen över händelser som påverkar budgeten. En kvartalsvis budgetering kan då vara ett bra sätt att komma åt problemet med osäkerheten att budgetera för hela året. Problemet för kommuner är att deras budgetering är lagstadgad enligt kommunallagen och vidare att budgeten ska gälla för hela nästkommande år. En lösning kan vara budgetering för ett helt år med uppföljning varje kvartal med utrymme för oförutsedda händelser med extra kostnader som följd. Starck och Bailes (1996) menar att ju fler elever som väljer en specifik skola, desto mer pengar får denna skola. Vidare menar författarna att det är viktigt att under hela året följa upp budgeten gällande antalet elever för att budgeten ska bli så korrekt som möjligt (Starck & Bailes, 1996). Ett sätt att få budgeten så korrekt som möjligt kan vara att kommunerna använder sig av build-up metoden i budgetprocessen. Det kan då finnas möjligheter för ekonomerna som arbetar i skolförvaltningen, och med dess ständigt ändrade förutsättningar, att hela tiden ha bra koll över budgeten. För att de ska ha en bra koll på detta krävs, som Abbott (2005) tidigare menat, att samla in så mycket fakta som möjligt för att kunna nå de önskade målen. På vilket sätt arbetar skolförvaltningen med att samla in dessa fakta för att kunna skapa en tillförlitlig budget och hur påverkas budgetarbetet av ett skiftande elevantal? Vilka möjligheter finns det för kommunerna att anpassa budgeten efter verksamheten och kanske rentav använda sig av en kvartalsvis budgetering tillsammans med den traditionella årsbudgeteringen?

Kommuner har oftast en bra överblick på hur många barn som finns i de olika åldersgrupperna i kommunen. På Statistiska centralbyråns (SCB) hemsida finns uppgifter om hur stora barnkullarna är för varje år. Den 15 oktober redovisar SCB, på uppdrag av Skolverket, resultatet av insamlingen från kommuner av elever i bland annat grundskolan (SCB, 2012). Detta uppdateras årligen och en av de viktigaste variablerna för denna insamling är bland annat antalet elever (SCB, 2005). Det pågår en ständig in- och utflyttning av barn i kommunen. En svårighet vid budgetering och planering är att veta hur många elever som kommer att gå i de olika skolorna och kommer de elever som börjar på en skola att vara kvar där vid budgetårets slut? Som nämnts ovan så innebär fritt skolval att eleverna eller vårdnadshavarna själva får bestämma på vilken skola eleven ska gå, både välja i vilken kommunal skola eller om de vill gå i friskola.

### **1.3 Forskningsfråga**

Hur går skolförvaltningen tillväga för att planera och budgetera osäkerhet för grundskolan på grund av det fria skolvalet och friskolorna? På vilket sätt har budgetarbetet på skolförvaltningen påverkats av det osäkra elevantalet?

### **1.4 Syfte**

Syftet med denna undersökning är att skapa en förståelse och fördjupad kunskap om hur skolförvaltningen går tillväga för att planera och budgetera osäkerhet för grundskolan och hur det fria skolvalet och friskolorna har påverkat planeringen och budgetarbetet.

### **1.5 Disposition**

- Kapitel 1 I det första kapitlet i uppsatsen kommer bakgrunden och problemdiskussionen att presenteras. Vidare kommer sedan forskningsfrågan och syftet med uppsatsen att redogöras.
- Kapitel 2 Här samlas den teoretiska referensramen som ligger till grund för vår undersökning. Sist i kapitlet redogörs för våra frågeställningar som vi har kommit fram till under tiden vi har arbetat med litteraturstudien.
- Kapitel 3 Detta kapitel handlar om vilka metoder vi har valt att använda oss av. Först presenteras vilken strategi och tillvägagångssätt som vi har valt. I slutet av kapitlet redogörs för de metoder som datainsamlingen bygger på.
- Kapitel 4 I det fjärde kapitlet redogörs det först för två stycken lagstiftningar. Sedan sammanfattas och presenteras det empiriska materialet som vi har samlat in från de respondenter vi har intervjuat.
- Kapitel 5 I följande kapitel kommer det empiriska materialet ställas mot teorin och våra frågeställningar och analyseras.

Kapitel 6 I det sista kapitlet redogör vi för de slutsatser som vi har kommit fram till samt våra egna reflektioner. Vi ger även förslag på fortsatt forskning inom området.

## 2. Teoretisk referensram

---

*I kapitel två beskriver vi teorin vi använder oss av i undersökningen. Först i kapitlet kommer budgetarbetet att beskrivas vilket är indelat i budgetens roll, budgetprocessen, planering under osäkerhet samt budgetmetoder. Sedan kommer uppföljning av budgetarbetet att presenteras. Sist i kapitlet redovisas våra frågeställningar.*

---

### 2.1 Budgetarbete

Greve (2011) skriver att den offentliga sektorn har budgeterat sin verksamhet i flera hundra år. Privata företag började använda sig av budgetering långt senare. Det var först under 1950- och 1960-talet som det blev allt vanligare för svenska privata företag att börja budgetera verksamheten. Idag använder sig alla slags organisationer av budgetar. Greve beskriver vidare att budget är en förutsägelse om framtiden. Framtiden är gissningar om den eventuella utvecklingen av saker och ting, och budgeten utgår från vilka förutsättningar som finns. Tillsammans bildar dessa komponenter en budget enligt Greve. Syftena med en budget är planering, genomförande, kontroll och uppföljning (Starck & Bailes, 1996). Budgetarbetet kan delas in i olika kategorier. Nedan kommer vilken roll budgeten har att presenteras, hur budgetprocessen kan arbetas med och hur planering under osäkerhet går till. Vidare kommer olika budgetmetoder redogöras för och sist uppföljning av budgetarbetet.

#### 2.1.1 Budgetens roll

Oavsett storlek på företag är ekonomistyrning i någon form något som alla företag använder sig av. Seal, Garrison och Noreen (2009) menar på att många är överens om att en stor del av ekonomistyrningen består av en budget. Budget kan beskrivas som en planering i ekonomiska termer över en viss tidsperiod och är en årlig återkommande process. de Waal, Hermkens-Janssen och van de Ven (2011) skriver i sin forskning att en budget kan ha olika roller. Budgetarbetet har oftast en *planerande roll* vilket tvingar cheferna att tänka framåt, vad som kan hända i organisationen under den tid som budgeten avser samt att sätta upp realistiska mål för verksamheten. Budgeten kan även ha en *kommunikativ roll* och är då ett verktyg som används för att kunna kommunicera ledningens planer och deras förväntningar, mellan dem och berörda medarbetare i

organisationen. Detta grundar sig på antagandet att alla i organisationen ska kunna ha samma synsätt på organisationen och dess framtid. Seal et al. (2009) påpekar att kommunikationen mellan alla nivåer i organisationen är viktig. De menar att det oftast är bristen på kommunikation mellan ledningen och de lägre cheferna i en organisation som gör att ledningen fattar felaktiga beslut för sina avdelningar eftersom de inte har insyn och inte är insatta i allt. Detta kan då undvikas med en budget som hjälper till att kommunicera anvisningar mellan olika divisioner i organisationen. En tredje roll som en budget kan ha är att den har en *måluppfyllande roll*. Organisationer använder då budgeten för att nå gemensamma uppsatta mål för organisationen. Det är av stor betydelse att de anställda förstår och accepterar organisationens mål, något som budgeten ska hjälpa till med (Sivabalan, Booth, Malmi & Brown, 2009). Enligt Brorström, Haglund och Solli (2005) kan budgeten även ha en *kontrollerande roll*. Den kontrollerande rollen innebär att en organisation försöker svara mot de finansiella mål och resultat som eftersträvas i budgeten och planeringen.

Budgeten har även en *interaktiv roll* för alla typer av organisationer skriver Abernethy och Brownell (1999). Det interaktiva arbetet med budgeten kommer väl till pass när en organisation ska hantera förändringar. För att kunna hantera denna förändring effektivt krävs information som är av framåtblickande karaktär. När organisationer arbetar med den interaktiva användningen av budgetar är ledorden; dialog, kommunikation och lärande för att kunna skapa tvärfunktionella arbetsgrupper. Ledorden ska följas av högsta ledningen och underordnade, och av chefer på samma nivå för att på så vis skapa tvärfunktionella arbetsgrupper. Avslutningsvis skriver Abernethy och Brownell (1999) att ett effektivt genomförande av strategiska prioriteringar inte bara handlar om styrning av redovisning utan på vilket sätt som redovisningen används. Deras forskning tyder på att när ledningen använder budgeten interaktivt, skapar detta en bra förutsättning för inläring och anpassning som krävs när strategiska förändringar sker i en organisation (Abernethy & Brownell, 1999). Enligt Crawford, Costello, Pollack och Bentley (2003) finns det två sidor av arbetssystem i en organisation, den hårda sidan och den mjuka sidan. Enligt den hårda sidans synsätt är mål och metoder definierade och dessa anses vara mätbara och de relateras vidare till funktioner som kan styras och kvantifieras. Människan anses i denna organisation vara utbytbar och enbart genom systemen uppnå samma mätbara mål. De mjuka paradigmen är inte mätbara på samma sätt som de mål och metoder som är uppsatta i det hårda tankesättet fortsätter Crawford et al. (2003). De

menar att de mjuka aspekterna inte är mätbara, människans sätt att arbeta grundas mycket av vilken individ det är och sin egen kultur. Det är människan som är den kvalitativa resursen i arbetet och därav blir det svårt att kunna mäta de mål som uppnås (Crawford et al., 2003). Igelström (2009) beskriver att humankapitalet i en organisation är det som är svårast att sätta värde på. Det är individens förmåga som är i fokus i humankapitalet och det är av betydelse att ta tillvara på kunskapsflödet (Igelström, 2009). I den interaktiva budgeten handlar det mycket om kommunikation för att hantera förändrade förutsättningar. Tillsammans med den mjuka sidan som kan kopplas ihop med humankapitalet, kommer individens kunskaper och kultur att vara en stor del i förändringsarbetet. Som Crawford et al. (2003) nämner är det individen som är den kvalitativa resursen i förändringsarbetet med den interaktiva budgeten.

Sammanfattningsvis kan en budget ha en del olika roller. Den kan ha den planerande rollen och på så vis hjälper budgeten ledningen i organisationen att tänka framåt. En budget kan ha en kommunikativ roll vilket används för att kommunicera ledningens planer i hela organisationen så att alla inom organisationen har samma synsätt på företaget och dess framtid. Budgeten kan också ha rollen som måluppfyllande och då innebär att organisationen använder budgeten som ett verktyg för att nå de gemensamt uppsatta målen. Den kontrollerande rollen innebär att sträva efter de utsatta finansiella målen och därmed en följsamhet i redovisningen. Den sist nämnda roll som en budget har är den interaktiva rollen som är användbar vid förändringar i organisationer. Tanken med denna roll är att skapa tvärfunktionella arbetsgrupper mellan ledning och chefer. Sivabalan et al. (2009) skriver att vilken roll en budget har är olika för olika organisationer. De anser att budgetens roll i ett företag är oftast den måluppfyllande rollen då företag använder budget för att nå gemensamma uppsatta mål för företaget. De menar också att budgetens roll i kommuner är främst den planerande rollen då budgeten är till för att planera verksamheten för nästkommande kalenderår (Sivabalan et al., 2009). Dock sker planeringen under osäkerhet då det är svårt att veta hur framtiden kommer att se ut. Brorström et al. (2005) anser att budgetens roll i en kommun är mer den kontrollerande rollen. För kommuner är det av stor vikt att de har en god budgetföljsamhet samt att de måste kunna göra säkra prognoser för framtiden. Brorström et al. (2005) menar att dessa faktorer ligger till grund för att kommuner ska kontrollera nedgångar i ekonomin både på kort och på lång sikt. Avslutningsvis menar Sivabalan et al. (2009) att det som budget i företag och kommuner har gemensamt är att

budgeten används för att utvärdera hur olika delar i organisationen utvecklas ekonomiskt.

### **2.1.2 Budgetprocessen**

Att budgetera är ett arbete med många månader av granskning och planering (Starck & Bailes, 1996). Seer (2000) poängterar att det är en fördel att börja med budgetarbetet i tid eftersom det kan ta lång tid att komma fram till en budget och fördela resurserna. Det är inte ovanligt att en budgetprocess kan pågå i sex månader. En del av förberedelserna för budgeten är att besluta om vilka prioriteringar som ska göras och dessa prioriteringar resulterar i en ekonomisk plan för nästkommande år. Det är oftast cheferna eller ekonomicheferna som lägger ner mycket tid på att upprätta en budget (Hansen & Van der Stede, 2004). de Waal et al. (2011) har i sin forskning kommit fram till att cheferna lägger ner i genomsnitt 20-30 procent av sin tid på budgetprocessen. Enligt Starck och Bailes (1996) ska budgeten i sin tur tvinga cheferna att tänka och se framåt och cheferna ska även fatta beslut om hur tillgångarna ska fördelas i organisationen (Starck & Bailes, 1996).

Precis som budgetens roll varierar från organisation till organisation, varierar även budgetprocessen mycket beroende på hur organisationen ser ut (Hansen & Van der Stede, 2004). Vissa små företag har en mycket enkel budget där bara ett fåtal personer arbetar med budgeten. I större och mer komplexa organisationer, såsom kommuner, är budgetprocessen oftast avancerad och fler anställda är med i processen att utforma budgeten (Starck & Bailes, 1996). Gomes, Yasin och Lisboa (2008) menar att kommuner påverkas av begränsningar och som begränsningar nämns bland annat budget och den interna och externa politiska påverkan. Vidare i deras forskning skriver de att de politiska besluten formar den organisatoriska kulturen, de politiska besluten interagerar med de strategiska och operativa besluten (Gomes et al., 2008).

Det finns olika sätt att gå tillväga i genomförandet av budgetprocessen. Enligt forskning är de två mest omskrivna tillvägagångssätten *break-down* och *build-up*. *Break-down* är en process som bygger på idén att ekonomicheferna i toppen presenterar ett förslag på en budget som de sedan redovisar ut i organisationen. Budgetförslaget går efter detta vidare upp till styrelsen där budgeten fastställs. En av fördelarna att arbeta med



budgeten på detta sätt är att det ger substans till detaljerna i budgetförslaget. Cheferna för de olika avdelningarna kontrollerar budgetförslaget och hur de tror att det kommer att gå nästa år. Break-down kan dock ha sina nackdelar. Den kan minska motivationen hos de lägre cheferna då de inte får vara med och utforma budgeten utan de bara kontrollerar vad ekonomicheferna i toppen presenterar. Detta kan leda till att de inte följer budgeten så som krävs (Seer, 2000; Akten et al., 2009). I break-down processen krävs det *top-down* kommunikation vilket är enligt forskarna, att cheferna förklarar för de anställda vad organisationens mål och strategi är (Seal et al., 2009).

Det andra tillvägagångssättet är *build-up*, vilket arbetar tvärtemot break-down i budgetprocessen. Build-up bygger på att chefer för de olika avdelningarna längre ner i organisationen ska fastställa sin verksamhets behov och utifrån detta lägga fram budgetförslag till ekonomichefen. Ekonomichefen fastställer sedan budgeten utifrån detta underlag. En fördel med build-up är att de lägre cheferna känner större delaktighet i framtagningen av budgeten vilket kan öka motivationen då de får vara med från början och ta fram underlaget för budgeten. Detta kan leda till att de känner större ansvar för budgeten och sedan också verka för att den följs. En nackdel med detta tillvägagångssätt är dock att det är tids- och resurskrävande (Starck & Bailes, 1996). I build-up processen är kommunikationen istället *bottom-up*, där de lägre cheferna samtidigt med budgetunderlaget lämnar in framtida idéer och synpunkter på verksamheten (Seal et al., 2009). Starck och Bailes (1996) betonar att alla divisioner i företaget är delaktiga i bottom-up kommunikationen för att budgetprocessen ska bli så effektiv som möjligt. För att påskynda budgetprocessen ännu mer nämner Akten et al. (2009), att ekonomicheferna kan föra förhandlingar med cheferna för de olika divisionerna i företaget. Detta innebär att ekonomicheferna lämnar budgeten till cheferna för avdelningarna, för att de i sin tur ska fördela pengarna inom sin division.

De två vanligaste tillvägagångssätten vid budgetering, som beskrivits ovan, break-down och build-up används också inom kommunerna. Enligt Sterck (2007) har förändringar i break-down processen inte ifrågasatts inom kommunerna, en förändring i processen kan vara genom ett beslut från de ledande politikerna och/eller från cheferna i kommunen. Sterck menar att förändringen kan få konsekvensen att två steg i budgetprocessen försvinner och det är ingen som ifrågasätter detta (Sterck, 2007). Enligt Blom-Hansen (2002) är budgetprocessen i kommuner främst en *förhandlingsprocess*.

Brorström et al. (2005) beskriver en av förhandlingsprocesserna med väktare mot förkämparna. Väktarnas roll är att se till att hålla nere kostnaderna för verksamheten och förkämparnas roll är att de ska värna om verksamheten och se till att den utvecklas (Brorström et al., 2005). Blom-Hansen (2002) beskriver denna förhandlingsprocess med att väktarna är statskassan och förkämparna är förespråkare för ökade statliga utgifter. Vidare menar Blom-Hansen (2002) i sin forskning att reformförslag inom budgetering är ett uttryck för det politiska systemet och att budgetering i kommuner är underordnade den politiska styrningen (Blom-Hansen, 2002).

Sammanfattningsvis finns det olika sätt att gå tillväga i en budgetprocess. Ett av de vanligaste sätten är break-down som innebär att ekonomicheferna presenterar ett budgetförslag för avdelningschefer och därifrån går budgeten till ledningen för att fastställas. Ett annat sätt som också är ett vanligt tillvägagångssätt är build-up som innebär att avdelningscheferna först lägger fram sina budgetförslag till ekonomicheferna som sedan fastställer budgeten. Dessa två tillvägagångssätt används även inom kommunerna. Vissa forskare anser dock att budgetprocessen inom kommunerna är mer en förhandlingsprocess mellan väktare och förkämpar.

### **2.1.3 Planering under osäkerhet**

Wallander (1999) skriver i sin studie att det är problematiskt att göra tillförlitliga prognoser över hur en organisations framtid kommer att bli. Alla prognoser bygger på historiska uppgifter, vilket bidrar till att organisationen aldrig kommer kunna förutsäga några revolutionerande förändringar för organisationen i sin budget eftersom den enbart reflekterar historiska händelser. Det är många organisationer som enbart kopierar föregående års budget. Budgeten kan stämma om detta verksamhetsår ser exakt likadant ut som föregående års verksamhetsår men ändras något i omvärlden spricker budgeten direkt (Wallander, 1999). Abbott (2005) menar att planera under osäkerhet handlar om att planera för det som är osäkert om framtiden. Vidare skriver Abbott (2005, s. 237) att ”planering innebär att kontrollera osäkerhet, antingen genom att vidta åtgärder nu för att säkra framtiden eller genom förberedande åtgärder som ska vidtas när en händelse inträffar”.

Att budgetera för en kommun är att planera under osäkerhet och det kan vara svårt på

grund av flera anledningar. En stor och allmän anledning är att 70 procent av kommunernas intäkter är skatteintäkter från kommuninvånarna (Sveriges kommuner och landsting, 2011a). Hur mycket kommunerna får in i skattemedel kan variera mycket från år till år beroende på om det är högkonjunktur eller lågkonjunktur. Är det lågkonjunktur är som regel fler kommuninvånare arbetslösa och till följd härav får kommunerna in mindre skatteintäkter och högre utgifter för försörjningsstöd. Hur en kommuns intäkter ser ut för kommande kalenderår beror också på världsekonomin, vilket kan vara mycket svårt att förutse (Sveriges kommuner och landsting, 2011b). En annan anledning som gör det svårt för kommunens ekonomer att budgetera för skolförvaltningens verksamhet är att de inte vet hur många elever som kommer att gå på de olika skolorna i kommunen. Precis som Abbott (2005) skriver lever ekonomerna i kommunerna ständigt med osäkerhet när de ska budgetera för skolorna. Abbott menar att ekonomerna försöker ta reda på vad de behöver veta för att budgeten ska bli så korrekt som möjligt (Abbott, 2005). När ekonomerna ska budgetera för grundskolan behöver de ta reda på elevantalet till varje skola eller varje klass för att budgeten ska bli tillförlitlig. Dock är elevantalet på varje skola ovisst vilket problematiserar planeringen och budgeteringen. Oftast är elevunderlaget på skolorna inte likadant från år till år, vilket gör att elevantalet för budgeten är högst varierande vilket gör att de inte kan kopiera föregående års budget rätt av eftersom den inte överrensstämmer med årets budget. Istället kan en jämförelse med föregående års siffror vara användbart som ett underlag för årets budgetering. Som kommer att nämnas i empirin får inte kommuner, enligt kommunallagen, budgetera med underskott och det är lagstadgat att budgeten ska vara i balans.

#### **2.1.4 Budgetmetoder**

I dagens läge med stora osäkerheter i världsekonomin har budgetarbetet blivit en stor utmaning för många organisationer (Starck & Bailes, 1996). Akten et al. (2009) framhåller att de flesta organisationer anser att det är svårt att göra budgetar även under stabila förhållanden. Det finns flera olika budgetmetoder för organisationerna att välja mellan. Vilken budgetmetod som används menar Starck och Bailes (1996) att det varierar från organisation till organisation och även över tid i samma organisation. Det är upp till organisationerna själva att välja den budgetmetod som lämpar sig bäst för dem. På grund av snabba förändringar i ekonomin använder de flesta organisationer

antingen flexibla budgetmetoder som går att ändra när förutsättningarna förändras eller av kombinationer av olika budgetmetoder (Starck & Bailes, 1996).

Att planera under osäkerhet kan göra det väldigt svårt för kommuner att utveckla en tillförlitlig budget för ett helt kalenderår när förutsättningarna ofta ändras. Efter stora osäkerheter i ekonomin har dock nya budgetmetoder arbetats fram för att kunna hjälpa stora och komplexa organisationer att förbättra deras budgetprocesser (Akten et al., 2009). Dock är Sveriges kommuners verksamhet reglerat av lagar, vilket även styr budgetarbetet och till viss del val av metod. Vissa av de nya framarbetade budgetmetoderna är kanske inte relevanta på grund av lagstiftningen.

Akten et al. (2009) beskriver ett sätt som kan hjälpa kommunerna att planera vid osäkerhet och det kallas *scenarioplanering*. Grunden bakom denna typ av planering innebär att ledningen antingen diskuterar ett antal scenario som kan inträffa under året eller att de gör både kortsiktiga och långsiktiga finansiella analyser. I slutet av processen kommer endast en budget att antas. Komplettering till denna budget görs med konkreta alternativa bokslut och affärsplaner. Dessa är relaterade till framtida scenarier som rimligtvis kan inträffa. Det är ekonomichefen som övervakar den beslutade budgeten och har som uppgift att varna ledningen om budgeten inte hålls. Ledningen ska då genomföra de beredskapsplaner som är förutbestämda (Akten et al., 2009).

Vid budgetering under extrem osäkerhet anser Akten et al. (2009) att *kvartalsvis budgetering* kan vara ett sätt för kommunerna att koncentrera sig på de närmaste tre månaderna. Dock får de sätta sina långsiktiga mål åt sidan vid användande av denna metod. I denna metod menar författarna att tanken är att kommuner kan fördela sina resurser i realtid och därmed göra bättre prognoser. I slutet av varje kvartal gör kommunen en utvärdering av budgeten för att se hur det har gått och eventuellt identifiera och åtgärda problemen om sådana har dykt upp (Akten et al., 2009).

En budgetmetod som används mycket inom skolan enligt Starck och Bailes (1996) och Brorström et al. (2005) är *kostnadsställebudgetering*. Denna metod bygger på en idé där kostnaderna binds på verksamhetsnivå. Det viktigaste med kostnadsställebudgetering är att budgeten balanserar mellan alla kostnadsställena. Denna budgetmetod grundar sig på antagandet att om en skola går med underskott under en budgetperiod kan den skolan

enbart ”låna” medel från en annan skola som går med överskott i sin budget (Starck & Bailes, 1996; Brorström et al., 2005).

När en verksamhet är komplex kan enligt Starck och Bailes (1996) och Brorström et al. (2005) *inkrementell budget* användas. Antagandet i denna metod bygger på att förändringen i budgeten mellan två kalenderår är oftast förhållandevis liten. Ekonomerna använder föregående års budget när de ska upprätta en ny budget till nästa år, därefter ökar eller minskar de kostnaderna med 5 procent jämfört med budgeten från året innan (Starck & Bailes, 1996; Brorström et al., 2005).

Eftersom kommunernas verksamhet är styrt av lagar påverkar det kommunens val av budgetmetod, vilket kan göra det svårt att implementera nya metoder för budgetering. De metoder som beskrivits ovan kan eventuellt användas som komplement till den traditionella budgetmetoden för kommuner. Den första budgetmetoden, scenarioplanering, kan användas för att föreställa sig det värsta scenariot som kan inträffa och samtidigt ha en beredskapsplan. Den kvartalsvisa budgeten kan vara bra att använda vid sidan av den årliga budgeten. Redigeringar i den kvartalsvisa budgeten behöver förhoppningsvis inte bli så radikala som vid årsvis budgetering. Vid upptäckt av fel i budgeten kan kostnadsställebudgetering eventuellt användas. Om en skola går bra kan den låna till den skola som går sämre än vad som var budgeterat för. Den sista budgetmetoden, inkrementell budgetmetod, kan användas mest som ett underlag för ekonomerna för att kunna se trender från år till år och på så vis skapa en tillförlitlig budget. Frågan är om ekonomer på skolförvaltningen använder sig av dessa budgetmetoder eller om de använder sig av några andra metoder.

### **2.1.5 Uppföljning av budgetarbetet**

Starck och Bailes (1996) skriver att en utvärdering av budgeten bör ske löpande. Även Seer (2000) påpekar vikten av att hela tiden under budgetprocessen granska och göra uppföljningar. Om en budget är indelad i kortare perioder än ett år kan uppföljningen göras mer kontinuerligt. På så vis kan resurser omfördelas under året och snabba justeringar av verksamheten göras (Seer, 2000). de Waal et al. (2011) menar att det vanligaste är att organisationer gör budgetuppföljningar varje månad för att se om organisationen fortfarande är på rätt linje för att uppnå de mål som är satta för den.

När en organisation gör en uppföljning av budgeten ska det faktiska utfallet jämföras med det budgeterade. Budgeten för hela räkenskapsåret måste fördelas rätt på de olika perioderna annars blir det svårt att jämföra det faktiska resultatet mot det budgeterade. Uppföljningen fortsätter därefter med en analys av vad som inte gick som de hade budgeterat för och vad som är skälen till budgetförändringarna (Starck & Bailes, 1996; Ax, Johansson & Kullvén, 2009). Uppföljningen är även av betydelse för de anställda, då kontinuerlig uppföljning av resultatet förbättrar prestandan (Hansen & Van der Stede, 2004).

Uppföljning av budgeten är viktig i kommuner då denna till viss del ligger till grund för nästa års beslut av kommunfullmäktige. Då kommunens verksamhet är till för kommuninvånarna och de dessutom bygger sin verksamhet på offentliga medel från kommuninvånarna bör det vara av stor vikt att följa upp och utvärdera budgeten. I kommuners årsredovisning anges det faktiska resultatet samt det budgeterade eller budgetavvikelsen och detta ska helst analyseras om avvikelsen är av betydelse (Lunds kommun, 2011b; Helsingborgs stad, 2011a; Kristianstads kommun, 2012).

## **2.2 Frågeställningar**

I denna del kommer våra frågeställningar som vi har kommit fram till under arbetet med litteraturstudien att presenteras. Vi har valt att dela upp våra frågeställningar i de olika avsnitt som budgetarbetet har presenterats. Utifrån frågeställningarna gör vi intervjufrågor till de ekonomer på kommunerna som vi ska intervjua. I analysen kommer vi sedan svara på våra frågeställningar.

### **2.2.1 Budgetens roll i kommunerna**

En budget kan ha olika roller i olika organisationer. En roll som en budget kan ha är den planerande rollen och denna hjälper ledningen i organisationen att tänka framåt. Budgeten kan även ha en kommunikativ roll och används för att kommunicera ledningsplaner i hela organisationen så alla inom organisationen har samma synsätt på företaget och dess framtid (de Waal et al., 2011). En annan roll som budgeten kan ha är den måluppfyllande rollen vilket innebär att organisationen använder budgeten som ett

verktyg för att nå de gemensamt uppsatta målen (Sivabalan et al., 2009). En budget kan även ha den kontrollerande rollen, som innebär att en organisation försöker svara mot de finansiella mål och resultat som eftersträvas i budgeten och planeringen (Brorström et al., 2005). En budget kan också ha den interaktiva rollen vilken är att skapa tvärfunktionella arbetsgrupper för att effektivare arbeta med förändringar (Abernethy & Brownell, 1999). Sivabalan et al. (2009) menar att vilken roll en budget är olika för olika organisationer. De anser att budgetens roll i kommuner oftast är den planerande rollen då budgeten är till för att planera verksamheten för nästkommande kalenderår. Brorström et al. (2005) å andra sidan menar att budgetens roll i kommuner är främst den kontrollerande rollen då kommuner måste kunna göra säkra prognoser för framtiden för att på så vis kunna korrigera nedgångar i ekonomin både på kort och på lång sikt.

*Frågeställning: Vilken roll har budgeten i skolförvaltningen och har den ändrats på grund av införandet av det fria skolvalet?*

### **2.2.2 Budgetprocessen i kommunerna**

Att göra en budget är ett arbete med många månader av granskning och planering (Starck & Bailes, 1996). Det är inte ovanligt att en budgetprocess kan pågå i sex månader (Hansen & van de Stede, 2004). I stora och komplexa organisationer, så som kommuner, är ofta flera anställda med i processen att utforma en budget (Starck & Bailes, 1996). De två vanligaste tillvägagångssätten vid budgetering, break-down och build-up, används också inom kommunerna men enligt Blom-Hansen (2002) är budgetprocessen i kommuner främst en förhandlingsprocess. Flera forskare betonar att det är viktigt att ledningen och de övriga i organisationen kommunicerar under budgetprocessen (Seer, 2000; Hansen och Van der Stede, 2004). I en kommun bör kommunikationen mellan olika nivåer vara av stor vikt, de som arbetar närmare själva verksamheten borde vara mer insatta i hur exempelvis barnantalet ser ut på de olika skolorna i realtid.

*Frågeställning: Hur ser budgetprocessen för skolförvaltningen gällande grundskolan ut och har den förändrats efter de nya förutsättningarna gällande fritt skolval?*

### **2.2.3 Planering och budgetering under osäkerhet i kommunerna**

Att planera under osäkerhet handlar om att planera för det som är osäkert om framtiden

(Abbott, 2005). Det som gör det svårt för ekonomerna inom skolförvaltningen att budgetera för skolorna är att de inte vet hur många elever som kommer att gå på de olika skolorna i kommunen. Kommunerna har dessutom ansvar för de elever som inte går på den kommunala skolan i den meningen att kommunen måste kunna ordna plats för elever inom två dagar om eleverna från friskolan helt plötsligt skulle stå utan skola (Skollagen, 2010:800). Detta bör de också ha med i beräkningarna när de upprättar budgetar för skolorna. Enligt kommunallagen (1991:900) måste ekonomerna samtidigt ta hänsyn till balanskravet och inte budgetera med underskott.

*Frågeställning: Hur gör de på skolförvaltningen en tillförlitlig budget när underlaget hela tiden är skiftande?*

#### **2.2.4 Budgetmetoder i kommunerna**

Det finns flera olika budgetmetoder för kommuner att välja mellan. Det är upp till kommunerna själva att välja den budgetmetod som lämpar sig bäst för dem (Starck & Bailes, 1996). Dock är Sveriges kommuners verksamhet reglerat av lagar, vilket även styr budgetarbetet och till viss del val av metod. Under de senaste åren har det utvecklats nya budgetmetoder för att hjälpa kommunerna att förbättra sina budgetprocesser (Akten et al., 2009). Möjligen kan en kombination av dessa nya budgetmetoder och kommunens traditionella budgetering vara ett sätt att vara i takt med förändringarna som sker i nutid. Exempelvis nämner Akten et al. (2009) kvartalsvis budgetering för att ständigt vara i fas med tiden. Denna budgetmetod kan vara ett komplement till kommunernas årsbaserade budgetar.

*Frågeställning: Använder skolförvaltningen sig av någon av de nya budgetmetoderna för att vara i fas med föränderligt elevantal?*

#### **2.2.5 Uppföljningsarbetet i kommunerna**

I uppföljningsarbetet ska det faktiska utfallet jämföras med det budgeterade. Organisationerna kan då se vad som inte gick som de budgeterat och vad skälen till varför budgeten inte höll är. Denna analys är av stor betydelse i uppföljningsarbetet (Starck & Bailes, 1996; Ax et al., 2009). Det vanligaste är att uppföljning sker månadsvis (de Waal et al., 2011). Enligt kommunallagen får kommunerna inte gå med underskott och gör kommunen det måste det regleras inom tre år (Kommunallagen, 1991:900). Vi föreställer oss att skolförvaltningen är en dynamisk verksamhet med



snabba förändringar i elevantalet, samt att uppföljningsarbetet av budgeten är av väsentlighet då budgeten är lagstadgad.

*Frågeställning: Hur ser uppföljningsarbetet ut för budgeten gällande grundskolorna och dess elevantal och har uppföljningen blivit mer betydelsefull?*

## 3. Metod

---

*I det tredje kapitlet redogörs uppsatsens olika förutsättningar gällande metodiken. Den första delen av kapitlet, vetenskaplig metod, innefattar forskningsfilosofi, forskningssätt, forskningsstrategi samt en presentation av val av teori och val av metod. Den andra delen av kapitlet, empirisk metod, innehåller litteratursökning, datainsamlingsmetod, urval, intervjuer samt pilotstudie.*

---

### 3.1 Vetenskaplig metod

#### 3.1.1 Forskningsfilosofi

Inom forskningsfilosofin finns två olika inriktningar, hermeneutiska och positivistiska filosofin. Vårt syfte med denna undersökning är att skapa en förståelse hur skolförvaltningen går tillväga för att planera och budgetera osäkerhet samt hur det fria skolvalet och friskolorna har påverkat planeringen och budgetarbetet. Vi anser att det hermeneutiska perspektivet lämpar sig främst för denna forskning. För att få en djupare förståelse kommer vi att göra personliga intervjuer. Det hermeneutiska perspektivet handlar om att förstå den insamlade empirin och att allt är unikt. Vidare handlar det hermeneutiska om att till stor del gå in i intervjupersonernas sociala värld och förstå deras sätt att tänka ur deras synvinkel. Den positivistiska filosofin, till skillnad från det hermeneutiska, försöker hitta regelbundenheter i sin forskning och på så vis göra generaliseringar och detta är inte vårt mål med undersökningen (Saunders, Lewis & Thornhill, 2009).

#### 3.1.2 Forskningssätt

I denna undersökning kommer det abduktiva tillvägagångssättet att användas genom att försöka införskaffa en förståelse inom problematiken. Vi har använt oss av vetenskapliga artiklar och litteratur för formulering av frågeställningar. Utifrån dessa frågeställningar görs intervjuer och samlar sedan ihop denna empiri för djupare förståelse. Det abduktiva tillvägagångssättet utmärks av att under arbetets gång röra sig mellan det deduktiva och induktiva tillvägagångssättet. Det abduktiva tillvägagångssättet är en kombination mellan det deduktiva och det induktiva

tillvägagångssättet. Det deduktiva tillvägagångssättet utgår från teorin och testar sedan om teorin stämmer, medan det induktiva tillvägagångssättet samlar först in empirin och därifrån skapar en teori (Saunders et al., 2009).

### **3.1.3 Forskningsstrategi**

Det finns flera olika forskningsstrategier att välja mellan, explorativa, explanativa och den deskriptiva strategin. Syftet med denna undersökning är att förtydliga förståelsen för ett problem inom budgeten och därför passar en explorativ strategi. Den explorativa strategin genomsyras av att förtydliga förståelsen för ett problem genom att ta reda på vad som är bakgrunden till problemet. Att söka nya vägar för hanteringen av problemet och att ställa frågor är en del av undersökningen i den explorativa strategin. Vid denna strategi är en kvalitativ undersökning vanligast och vår undersökning kommer att ge oss fördjupade kunskaper om hur det är att budgetera under osäkerhet. I den explanativa strategin, däremot, försöker forskaren förklara förhållandet mellan olika faktorer, vilket inte är vårt syfte med undersökningen. Den explanativa strategin kopplas för det mesta samman med kvantitativa undersökningar (Saunders et al., 2009).

### **3.1.4 Val av teori**

I den teoretiska referensramen redogjordes först för budgetarbetet och dess olika delar. Där presenterades bland annat vad budgeten har för roll, budgetprocessen, planering under osäkerhet samt budgetmetoder. Då kommuner är en annan slags företagsform presenterades de nya budgetmetoder som har arbetats fram för bland annat kommuner. Efter det redogjordes det för hur uppföljningen av budgetarbetet går till. Teorin om budgetarbetet och dess uppföljning presenteras främst utifrån vetenskapliga artiklar som vi hittat inom området.

### **3.1.5 Val av metod**

Denna undersökning bygger på en kvalitativ metod. Det finns två olika metoder att bygga sin forskning på, kvantitativ eller kvalitativ. Den kvantitativa metoden innebär en undersökning av större mängder med svarsalternativ. Dessa svar behandlas sedan numeriskt. I den kvalitativa metoden blir svaren istället icke-numeriska och mera djupgående och detaljerade. Då syftet med undersökningen är att skapa förståelse hur

skolförvaltningen går tillväga för att planera och budgetera osäkerhet samt hur det fria skolvalet och friskolorna har påverkat planeringen och budgetarbetet kommer intervjuresultaten att beskrivas och analyseras i icke-numeriska termer. Till detta ändamål passar en kvalitativ intervju bäst då vi vill få fram ett djup i svaren och kunna analysera dessa. Tillämpningen utav ett kvantitativt tillvägagångssätt hade resulterat i en sammanställning utav siffror vilket inte är vårt syfte. Ändamålet är att få en djupare förståelse vilket på så sätt kräver mer detaljerade svar (Saunders et al., 2009).

## **3.2 Empirisk metod**

### **3.2.1 Litteratursökning**

För att få fram underlag och fakta till undersökningens teoretiska referensram har vetenskapliga artiklar från Högskolan Kristianstads databas hämtats och arbetats med. Även vetenskapliga artiklar från Google Scholar har använts för samma ovannämnda mål. Sökorden för att finna dessa artiklar var: *budget*, *budgeting*, *budget process*, *budget role*, *planning under uncertainty* och *public sector* samt kombinationer av dessa sökord har använts. Då artiklarna är på engelska har endast sökord på engelska varit aktuella. Vissa artiklar som bearbetats är av äldre karaktär men som vi fortfarande anser är relevanta för vår undersökning. Teorin är i stort baserad på vetenskapliga artiklar då det ger en objektiv bild samt att det skapar en högre tillförlitlighet och trovärdighet. De vetenskapliga artiklarna har sedan använts till de frågeställningar som redovisats i den teoretiska referensramen.

### **3.2.2 Datainsamlingsmetod**

Syftet med denna undersökning är att skapa en förståelse hur budgetarbetet går till i skolförvaltningen och hur det fria skolvalet och friskolorna har påverkat budgetarbetet. För att få svar på vår forskningsfråga och våra frågeställningar samlar vi in primärdata vilket innebär att vi, som uppsatsskrivare, själva samlar in data. Vi kommer att samla in primärdata med hjälp av semistrukturerade intervjuer i tre relativt stora kommuner i Skåne där alla tre kommuner har en kombination av kommunala skolor och friskolor. Vi kommer att besöka ekonomerna på sin arbetsplats och göra våra intervjuer där. Vi avser inte att göra generaliseringar utan efter insamlingen av empirin önskar vi med denna

undersökning skapa förståelse hur skolförvaltningen går tillväga för att planera och budgetera osäkerhet. Vi önskar även se hur det fria skolvalet och friskolorna har påverkat planeringen och budgetarbetet för skolförvaltningen (Christensen, Engdahl, Gräas & Haglund, 2010).

Vår undersökning bygger på en fallstudie. Det som karaktäriserar en fallstudie är att endast intervjuas några få undersökningsenheter, till exempel ett företag eller en kommun. Meningen med fallstudier är inte att göra generaliseringar utan att få en djupare förståelse inom ett område, vilket passar vårt syfte för denna undersökning. Den insamlade primärdatan kommer sedan att ligga till grund för analysen och slutsatsen (Halvorsen, 1992). Analysen och slutsatsen bygger på vår tolkning av den insamlade primärdatan.

### **3.2.3 Urval**

Vi har valt att göra intervjuer med ekonomer på skolförvaltningar i tre stora skånska kommuner, Helsingborgs stad, Lunds kommun samt Kristianstads kommun. Anledningen till att vi valde just dessa tre kommuner är att det är större kommuner och har en kombination av både kommunala skolor och friskolor. I alla tre kommuner finns ett relativt stort antal friskolor och därav antogs ett större problem att budgetera än kommuner utan friskolor. När vi tog kontakt med dessa kommuner var alla väldigt positiva och tog gärna emot oss. Vi funderade på att intervjuas ekonomer i Malmö stad men Malmö stad är en speciell kommun som är uppdelade i många olika stadsdelar så vi ansåg det skulle innebära avsevärda svårigheter att göra en rättvis beskrivning av kommunens skolverksamhet. De utvalda ekonomerna har valts ut med ett icke-sannolikhetsurval vilket, enligt Christensen et al. (2010), innebär att alla ekonomer i Skånes kommuner inte hade lika stor chans att komma med i urvalet.

### **3.2.4 Intervjuer**

Vid kvalitativa intervjuer är det viktigt att på något sätt dokumentera det som respondenterna säger i intervjun. Detta kan göras på två sätt. Antingen kan den som intervjuar anteckna hela tiden vad respondenterna svarar. Nackdelen med detta är att intervjuaren inte blir delaktig i själva intervjun samt att respondentens svar inte exakt kommer att registreras. Det andra sättet att gå tillväga vid en kvalitativ datainsamling är

att spela in vad respondenterna svarar. Då spelas allt in som respondenten svarar och intervjuaren kan sedan gå tillbaka och lyssna vad som har sagts flera gånger för att på så vis inte missa något väsentligt. Vi har valt att använda ljudinspelning när vi intervjuar våra respondenter. Vi frågade alla om det gick bra för dem att vi spelade i intervjun och alla våra respondenter gav sitt medgivande (Patel & Davidson, 2003). För att det skulle bli en naturlig dialog och en bra intervju var det en person som huvudsakligen intervjuade respondenterna medan den andre personen tog anteckningar utifall ljudinspelningen skulle försvinna. Det var samma person som intervjuade alla tre respondenterna och den person som förde anteckningar var även delaktig i intervjun och ställde följdfrågor.

Efter att vi hade intervjuat våra respondenter sammanfattade vi materialet och skickade det sedan till de tre ekonomerna som vi intervjuat. De gavs en möjlighet att läsa igenom materialet samt kommentera och att eventuellt tillägga något väsentligt. Detta gjorde vi för att vara säkra på att vi hade förstått allting korrekt. En av de intervjuade menade att det är svårt att beskriva en komplex organisation som en kommun och vi ville på detta sätt försäkra oss om att allt blev rätt innan vi började analysera vårt material. Alla våra respondenter uppskattade att de fick möjlighet att läsa igenom materialet då vi använder deras namn och dess kommuner i undersökningen. Vi är väldigt tacksamma för alla de värdefulla synpunkter vi fick från våra respondenter.

### **3.2.5 Intervjuguide**

I bilaga 1 presenteras de intervjufrågor som vi ställde till våra respondenter. Teorierna som har tagits upp i den teoretiska referensramen har legat till grund då vi har utformat våra intervjufrågor. Nedan kommer en kort beskrivning till vår intervjuguide och varför dessa frågor ställdes.

Frågorna 1 till 3 ställdes för att vi skulle få en bild av hur skolförvaltningen i respektive kommun är uppdelad samt att få lite bakgrundsfakta om de personerna vi intervjuade. Vi hade redan läst på om de kommuner vi skulle intervjuas och det var viktigt för oss att vara väl förbereda när vi kom till intervjun.

Fråga 4 ställdes för att förstå vad ekonomerna anser att budgeten har för syfte i deras förvaltning samt om syftet har förändrats med fria skolvalet och friskolorna.

Frågorna 5-7 ställdes för att få reda på hur budgetarbetet går till i skolförvaltningen och om det har förändrats eller påverkats något på grund av det fria skolvalet och friskolorna.

Frågorna 8-10 handlar om planering under osäkerhet. Här ville vi få djupare kunskap hur skolförvaltningen går tillväga för att budgetera och planera den osäkerhet som kan ha uppkommit med det fria skolvalet och friskolorna.

Fråga 11 syftade till att få information om skolförvaltningen använder någon av de nya budgetmetoderna som har arbetats fram för att hjälpa stora och komplexa organisationer i deras budgetarbete.

Frågorna 12-14 handlar om uppföljningsarbetet och ställdes för att veta hur skolförvaltningen går tillväga i uppföljningen samt om uppföljningsarbetet har förändrats eller påverkats i och med införandet av det fria skolvalet och friskolorna.

### **3.2.6 Pilotstudie**

Efter att vi hade gjort klart det mesta med litteraturstudien och frågeställningarna gjorde vi intervjufrågorna som vi skulle ställa till respondenterna. För att veta om våra frågor var relevanta och så uttömmande som möjligt kontaktade vi en ekonom, Mimmi Bertilsson, på skolförvaltningen på Lund öster som är en av två skolförvaltningar i Lunds kommun. Detta gjordes för att hon skulle granska våra frågor och komma med synpunkter till de ställda frågorna. Mimmi arbetar bland annat med att upprätta budgetar och göra uppföljning av budgetar för grundskolan och är därför väl insatt i ämnet. Hon hade några synpunkter på våra intervjufrågor. Dessa synpunkter tog vi till oss och korrigerade frågorna för att de skulle bli mer tydliga och enklare att förstå. När vi hade justerat våra intervjufrågor lät vi testa frågorna på henne.

Intervjun gjordes på det sätt som vi tänkt göra på de skarpa intervjuerna. Vi gjorde inspelning av intervjun med Mimmi och skickade sammanfattningen av intervjun till

henne för kommentarer och eventuella korrigeringar. Efter sammanställning av intervjun och att Mimmi fått tillfälle till kommentarer, analyserade vi svaren gentemot våra frågeställningar för att se om våra frågor fungerade och om vi fick ut vad vi ville ur intervjun. Materialet gav oss ett underlag för att kunna analysera och ge reflektioner på våra ställda frågeställningar. I bilaga 2 presenteras en kort sammanfattning av materialet från intervjun kopplat till våra frågeställningar.



## 4. Empiri

---

*I detta kapitel presenteras först en kort beskrivning av kommunallagen och skollagen som styr kommunernas arbete med budgeten. Efter dessa lagar kommer en presentation av de kommuner som valts, följt av en sammanställning av de intervjuer som har genomförts med ekonomer på skolförvaltningar.*

---

### 4.1 Kommuner och dess lagstiftning

Kommuner är styrda av lagar och anledningen till det är att alla kommuner har olika förutsättningar och kommunens verksamheter får inte variera för mycket mellan de olika kommunerna. Staten anser det viktigt att alla tjänster som kommunerna tillhandahåller har samma kvalitet i hela landet (Statskontoret, 2003). För att förstå problematiken kring budgetering och kommunens ansvar för skolpliktiga barn anser vi det vara viktigt att känna till lagstiftningen. Nedan beskrivs två stycken lagstiftningar som är relevanta för denna undersökning. Den första lagstiftningen som vi kommer att redogöra för är kommunallagen (1991:900) i den del som styr budgetprocessen i kommunerna. Kommunallagen är en ramlag som styr kommunernas verksamheter. Kommunerna måste följa de ramar som är satta av riksdagen och regeringen, men de kan sedan själva utforma sin verksamhet utifrån de givna lagarna (Sveriges kommuner och landsting, 2005). Åt statens vägnar granskas kommunens verksamhet varje år av revisorer för att se att kommunerna följer lagar och regler (Sveriges kommuner och landsting, 2009). Den andra lagen som vi kommer att redogöra för är skollagen (2010:800). I denna lag står det exempelvis skrivit om förskolan, grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och fritidshemmen. Vi kommer enbart att ta upp det område som innefattar grundskolan. Förutom nämnda lagar finns det många andra lagar en kommun behöver ta hänsyn till men som inte kommer att tas upp i denna uppsats, bland annat regeringsformen och förvaltningslagen.

#### 4.1.1 Budgetprocessen i kommunallagen (1991:900)

Det som skiljer budgetering mellan privata företag och kommunerna är att kommunerna måste göra en budget för varje verksamhetsområde enligt lagstiftningen. I kommunallagen (1991:900) finns reglerat hur kommunerna ska gå tillväga när de

upprättar budget för nästkommande år. I 8 kapitlet står det skrivit att kommunerna varje år skall upprätta en budget för nästa kalenderår. När kommunerna upprättar budgeten ska de ta hänsyn till balanskravet. Det innebär att intäkterna ska överstiga kostnaderna, med andra ord en kommun får inte gå med underskott. Om en kommun trots allt går med underskott måste det regleras inom tre år. En förutsättning för att en kommun ska fungera ekonomiskt är att den har en god ekonomisk hushållning. Finansiella mål och riktlinjer skall alltid anges inom målet för god ekonomisk hushållning. Vidare är det reglerat i kommunallagen hur själva budgetprocessen ska gå till. Kommunstyrelsen bestämmer när de olika nämnderna senast ska lämna in sina förslag om budget för nästkommande kalenderår till kommunstyrelsen. Därefter ska kommunstyrelsen i slutet av oktober upprätta förslag till budget och lämna denna till kommunfullmäktige. Budgeten för nästa kalenderår ska fastställas av fullmäktige senast i slutet av november (Kommunallagen, 1991:900). Därmed är det politikerna som sätter ramarna för budgeten, den budget som förvaltningarna sedan arbetar utifrån (Sveriges kommuner och landsting, 2009).

#### **4.1.2 Grundskolan i skollagen (2010:800)**

I skollagen står det skrivit om syftet med grundskolan. Syftet är att skolan ska ge eleverna kunskaper och bidra till personlig utveckling samt att förbereda eleverna för fortsatt utbildning. I kapitel 7 i skollagen anges att alla barn som bor i Sverige har skolplikt. Det innebär att från och med det året barnet fyller sju år och till och med det år de har gått ut nionde klass har de rätt till att kostnadsfritt gå i skola. Det är hemkommunens uppgift att se till att det finns en grundskola för alla barn som har skolplikt i kommunen. I skollagen är det dessutom angivet att kommunerna har ett ansvar för de elever som inte går på den kommunala skolan. Kommunen måste kunna ordna plats för elever inom två dagar om eleverna från friskolan helt plötsligt skulle stå utan skola eller om elever självmant väljer att byta skola (Skollagen, 2010:800).

I kapitel 10 beskrivs att det är barnet och barnets vårdnadshavare som ger önskemål om vid vilken skola inom hemkommunen som barnet ska gå på. De kan önska att barnet antingen ska gå på en kommunal skola eller en friskola. Önskar barnet och vårdnadshavaren att gå i en friskola har friskolan en plikt att snarast meddela till hemkommunen när barnet börjar. Friskolorna har även en plikt att meddela kommunen

när barn slutar i friskolan. Friskolorna ska enligt lagen vara öppna för alla. Vidare anges i skollagen att för de elever som går i en friskola ska hemkommunen lämna ett bidrag för varje enskild elev till friskolans huvudman. Bidraget som kallas skolpeng består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska täcka skolans kostnader för bland annat undervisning, läromedel, måltider och lokalhyra. Skolpengen bär eleverna med sig oavsett om de går på en kommunal skola eller en friskola. Skolpengen till en friskola räknas fram på samma grunder som hemkommunen tillämpar vid resursfördelning till den kommunala grundskolan och innebär bidrag på lika villkor. Detta innebär att skolpengen är volymbaserad och skolan får resurser utifrån hur många elever som går på skolan. Slutar en elev på skolan dras också en liten del av skolans resurser in motsvarande skolpengen (Skollagen, 2010:800).

## **4.2 Helsingborgs stad**

Kommunen i Helsingborg heter Helsingborgs stad. Detta är Skånes näst största kommun med drygt 130 000 invånare år 2010. Enligt 2010 års årsredovisning var detta ett år med positivt resultatutfall för kommunen, 3 miljoner kronor. Visserligen sprack budgeten med 49 miljoner kronor, men det låga resultatet förklaras med en medfinansiering av Maria Station på 310 miljoner kronor vilket belastar årets resultat (Helsingborgs stad, 2011a).

I Helsingborgs stad finns en skol- och fritidsförvaltning som har ansvar för alla kommunens skolor, såsom förskoleverksamhet, grundskola, skolbarnsomsorg, särskola, gymnasieskola samt fritidsverksamhet.<sup>3</sup> I kommunen finns 37 stycken kommunala grundskolor och 20 stycken friskolor. För hela skol- och fritidsförvaltningen visar tertialbokslutet i augusti år 2011 på ett överskott på 3 miljoner kronor och prognosen för helåret är på 4,3 miljoner kronor. För själva grundskolan är det prognostiserade resultatet för år 2011 på 3,3 miljoner kronor. Det ekonomiska läget för grundskolan beskriver de själva som kärvt vilket delvis beror på att det har krävts kraftiga anpassningsåtgärder på grund av sjunkande elevantal på vissa enheter (Helsingborgs stad, 2011b; Helsingborgs stad, 2012).

---

<sup>3</sup> Ismeta Damjanovic, ekonom på Helsingborgs stad, 2012-05-22

#### **4.2.1 Ismeta Damjanovic, ekonom**

På skolförvaltningen i Helsingborgs stad finns en ekonomiavdelning som består av en ekonomichef, två centrala ekonomer med ansvar för budget och redovisning, och verksamhetsekonomer som arbetar ut mot verksamhetsområdena. I kommunen finns 28 skolområden och dessa är indelade i fem verksamhetsområden. Grundskolorna är uppdelade i fyra av dessa fem områden. Ismeta berättar att till varje verksamhetsområde arbetar en verksamhetsekonom som har en konsult- och supportroll mellan skolförvaltningen och verksamhetsområdena. Samtliga verksamhetsområden har en verksamhetschef samt en eller flera rektorer på varje skolområde beroende på hur många skolor som finns i området.

Ismeta arbetar som ekonom centralt på skolförvaltningen och har ansvar för budget och resursfördelning gällande förskola, grundskola och grundsärskola. Hon har arbetat på sin nuvarande tjänst sedan år 2008 och i kommunen sedan år 1997 då hon arbetade som verksamhetsekonom.

#### **4.2.2 Budgetarbete**

Ismeta berättar att budgetarbetet tar väldigt mycket tid och budgeten är till för att få en stabil ekonomi som är grunden för att kunna bedriva en långsiktigt stabil verksamhet. Det sker löpande ett noggrant planerings- och analysarbete såväl på verksamhetsnivå som på förvaltningsnivå, för att på så sätt säkerställa ekonomins utveckling. Hon menar att hänsyn inte bara kan tas till innevarande år, utan en långsiktig planering krävs. Särskild uppmärksamhet i planeringen krävs i samband med större omställningar, till exempel kraftiga förändringar av barn- och elevantal. I budgetarbetet är cirka 100 personer involverade, förvaltningschefen, ekonomichefen, ekonomer, verksamhetsekonomer, verksamhetschefer och alla rektorer ute på skolorna. Ismeta säger att kommunikationen i arbetet med budgeten är viktig och att det hela tiden sker en dialog mellan de centrala ekonomerna och verksamhetsekonomerna. Eftersom verksamhetsekonomerna arbetar mot sina respektive verksamhetsområden och hela tiden har en dialog med rektorer och verksamhetschef, kan problem lyftas fram till de centrala ekonomerna vilket underlättar i budgetarbetet.

Budgetprocessen för skolförvaltningen börjar redan i februari månad för nästkommande år. Förvaltningen har då fått förutsättningar för budgeten från kommunstyrelsen. Ismeta och verksamhetsekonomerna arbetar med budgeten utifrån dessa förutsättningar och de har rätt att lämna synpunkter angående nya förändringar. Dessa förändringar kan enligt Ismeta exempelvis vara om det är något nytt i skollagen, om det är nya villkor eller om det har tillkommit något nytt med friskolor. Ismeta poängterar att när de arbetar med budgeten i början av året är det viktigt att ta upp alla frågeställningar som kan uppstå. Runt den 15 april lämnar de sedan budgeten till kommunstyrelsen. Under maj-juni arbetar kommunstyrelsen med budgeten från förvaltningen och i slutet av juni klubbar kommunfullmäktige ramarna för budgeten. Ismeta säger att omvärlden påverkar när kommunfullmäktige bestämmer hur stor rambudgeten ska vara för ett år. Har kommunen fått in mindre skatt än beräknat får också skolförvaltningen mindre pengar. Även om skolförvaltningen får mindre pengar ett år försöker förvaltningen ändå att inte minska skolpengen. Istället försöker de göra en mindre kostnadsuppräknning för hyror och löner och på så vis kan de behålla skolpengen. När ramarna är beslutade av kommunfullmäktige arbetar sedan förvaltningen med budgeten fram till november månad och denna lämnas då till rektorerna för varje skola. Rektorerna ska utifrån denna rambudget och med hjälp av verksamhetsekonomerna fördela pengar för nästa år. Varje skola får medel tillsatta efter elevantalet, skolpengen, och det är upp till rektorerna att fördela denna skolpeng. I skolpengen ingår samtliga kostnader som i normalfallet uppstår berättar Ismeta. Det innebär att lönekostnader, lokalkostnader, mat, materiel, vissa stödkostnader etcetera ingår i ersättningen. Dessutom görs avdrag för visst arbete som sker på förvaltningen och som omfattar samtliga elever. Skolpengen betalas ut till såväl kommunala grundskolor som friskolor och den utbetalas till skolorna varje månad, utom i juli månad då endast halva skolpengen utbetalas.

Ismeta anser inte att det har blivit en osäkerhet för rektorerna att veta hur många elever som kommer att gå på de olika skolorna. Samtidigt poängterar Ismeta att det som har försvårat för rektorerna, på grund av det fria skolvalet, är att räkna hur många elever som kommer att börja i just deras skola till årskurs ett och årskurs sju. När rektorer ska budgetera undersöker de först hur många elever som finns i det egna upptagningsområdet, sedan tittar de i en volymdatabas, Procapita och till sist på statistiken över hur det har sett ut de andra åren. Planeringen av elevantalet bygger på fakta från befolkningsprognos där förvaltningen kan se ungefär hur många barn det

prognostiserats för och detta jämförs sedan med föregående års befolkningsprognos. Ismeta förklarar att när antalet elever skiftar under läsårets gång beror det oftast på in- och utflyttning till och från kommunen. Ismeta anser dock att de olika verksamhetsområdena har bra koll på det kommande elevantalet. Hon berättar att hon har gjort en uppföljning av statistik från tre år tillbaka där hon jämfört budget mot bokslutsutfall och det är inte många barn som missats av rektorerna. Samtidigt berättar Ismeta att antalet elever som väljer att gå på en friskola sakta ökar hela tiden. En sak som har försvårats för rektorerna berättar Ismeta, är att om elever byter skola har rektorn fortfarande kvar kostnader för lokaler och personal. När rektorerna har arbetat med sina budgetar skickar de tillbaka dessa till förvaltningen som sammanställer alla budgetar för nästkommande år.

Ismeta förklarar vidare att budgeten ska underlätta arbetet för verksamhetscheferna. De ska med hjälp av budgeten få en bättre överblick över vilka ramar de har och hur utfallet ligger till i förhållande till budgeten. Rektorn måste då tillsammans med verksamhetschefen se till att åter få budgeten i balans. En annan kommunikation som Ismeta berättar om är att verksamhetscheferna lyfter frågor från rektorer till förvaltningschefen och ekonomichefen.

Ismeta anser inte att budgetförberedelserna och budgetarbetet har komplicerats på grund av friskolorna och det fria skolvalet. Oavsett i vilken kommun eller skola eleverna går i, finns det pengar avsatta för deras skolgång. Hon berättar vidare att systemet var bra uppbyggt redan innan och det har bara behövts lite justeringar. Dock har det skett lite förändringar sedan införandet av det fria skolvalet. Den ena förändringen som Ismeta nämner är att pliktkostnaderna har tagits bort och det gjordes i samband med bidrag på lika villkor som kom i den nya skollagen. Innan bidrag på lika villkor infördes kunde kommunen sätta av en viss summa för omställningskostnader som kallas plikt-kostnader, vilket innebar att om något oförutsett hände kunde de ta emot elever. Enligt Ismeta får en kommun inte ha plikt-kostnader i budgeten enligt lag. En annan förändring som skett i och med friskolorna menar Ismeta är att det tidigare fanns en referensgrupp på förvaltningsnivå där en eller flera representanter från den kommunala skolan var med. Detta har de inte längre då det inte hade varit på lika villkor om de inte också har en representant från friskolorna. Ismeta exemplifierar bidrag på lika villkor; om en kommunal skola erbjuder modersmålsundervisning måste kommunen ersätta friskolorna

med samma peng som det kostar för den kommunala skolan och därmed ge friskolan samma förutsättning att kunna köpa denna tjänst.

Ismeta beskriver att skolförvaltningen både har en långsiktig planering och en kortsiktig planering. Ekonomerna och verksamhetsekonomerna arbetar på lång sikt utöver den årsbaserade budgeten och när ändringar ska ske tänker de flera år framåt. Den långsiktiga planeringen sträcker sig 3-5 år framåt. En kortsiktig planering använder förvaltningen sig av om de får extra projektpengar. Då arbetar ekonomerna fram en kortsiktig budget med endast projektpengarna men denna kortsiktiga budget ska även främja den långsiktiga planeringen. Även verksamhetscheferna arbetar för det mesta långsiktigt i sitt arbete. När det uppstår problem som är omfattande är det viktigt att planeringen är både kort- och långsiktig poängterar Ismeta. Det ska göras åtgärdsplaner som ska korrigera problemet på kort sikt samtidigt som det ska främja den långsiktiga planeringen.

#### **4.2.3 Uppföljning av budgetarbete**

När vi frågar Ismeta om uppföljningsarbetet säger hon ”mycket, mycket!”. Hon förklarar att alla som är inblandade i budgetprocessen också är med i uppföljningen. Rektorerna på varje skola gör uppföljning månadsvis och denna görs under 11 av årets 12 månader. När rektorer gör uppföljning räknar de antalet elever på sin skola, kostnader för lokaler och personal. Utfallet de får stämmer de av med det budgeterade. Förvaltningen i sin tur stämmer av om rektorernas elevantal är korrekt och uppgifterna inhämtar förvaltningen från volymdatabasen, Procapita. Den 15:e varje månad görs denna avstämning. Varannan månad gör rektorerna en större uppföljning och denna rapporterar de dessutom upp till kommunstyrelsen. Detta görs även vid tertialbokslut i april och augusti, och vid årsbokslutet. Avstämning av hela verksamhetsområdet sker tre gånger om året, där verksamhetschefen har möte med förvaltningschef och ekonomichef och dessa avstämmningar följs också upp. Prognoser görs alltid samtidigt som uppföljning. Det görs fem prognoser under året, februari, tertial – april, juni, tertial – augusti och oktober. Sedan kommer årsbokslutet och en uppföljning sker för hela året. Vid årsbokslutet tar skolorna med sig sitt överskott respektive underskott till nästkommande år. Ismeta förklarar att om utfallet inte stämmer med det budgeterade, både den månadsvisa uppföljningen samt vid årsbokslutet, kan det bero på att

befolkningsprognosen inte stämmer. Detta kan medföra att en eller flera skolor kan gå med underskott. Rektorn på den aktuella skolan med underskott måste skriva en åtgärdsplan och lämna in den till förvaltningen inom ett par veckor efter att uppföljningen har gjorts.

Om elever byter skola och skolan inte får in några nya elever kan det krävas anpassningar i verksamheten. Som ett exempel tar Ismeta att skolan kanske måste minska på en tjänst eftersom de fasta kostnaderna alltid finns kvar. Ismeta berättar att skolförvaltningen har gått med överskott de sista åren på grund av flera anledningar. En av anledningarna är att förvaltningen haft fler barn än vad de budgeterat för. En annan anledning som Ismeta nämner är att skolorna har fått extra pengar som de inte hunnit använda under innevarande år.

Ismeta anser att uppföljningen inte har blivit viktigare efter införandet av friskolor och det fria skolvalet. Hon menar att uppföljningen alltid har varit lika viktig, såväl före som efter det fria skolvalet. Det har alltid varit av intresse att förvaltningen vill ha koll på hur många barn det finns i kommunen. Hon berättar vidare att varje barn har ett å-pris och därför påverkas inte uppföljningen nämnvärt, varken på förvaltningsnivå eller på verksamhetsnivå.

### **4.3 Lunds kommun**

Lunds kommun är Skånes tredje största kommun efter Malmö stad och Helsingborgs stad med över 100 000 invånare (Lunds kommun, 2011a). Enligt årsredovisningen var 2011 ett ekonomiskt dåligt år för Lunds kommun. Efter att ha hållit budgeten i tre års tid sprack budgeten för år 2011 med 20 miljoner kronor. Kommunen förklarar underskottet bland annat med att nettokostnaderna för verksamheten hade ökat från 4 procent till 9 procent jämfört med året innan samt att pensionerna kostade 10 miljoner mer än vad de hade budgeterat för (Lunds kommun, 2012a).

Lunds kommun har utsetts till en av Sveriges bästa skolkommuner. I kommunen finns det två barn- och skolförvaltningar, Lunds stad och Lund öster. Lund stad ansvarar för grundskolorna i Lund stad där det finns 41 skolor varav 33 är kommunala skolor och 8 är friskolor. Lund öster är ansvariga för grundskolorna i de östra kommunedelarna. Där



ingår skolorna i Genarp, Veberöd, Dalby/Torna Hällestad och Södra Sandby/Revinge. I detta skolområde finns det 14 skolor varav 13 är kommunala skolor och 1 är friskola. Enligt årsredovisningen från 2011 står det att båda skolförvaltningarna har fått arbeta med att anpassa sina verksamheter till ett nytt resursfördelningssystem som har inneburit lägre kostnader samt kraftiga omfördelningar. Detta har gjort att en del grundskolor har fått anpassa sig till ett lägre elevantal något som har varit svårt för dem. Båda skolförvaltningarna gick med överskott år 2011. För Lund stad var överskott 12,7 miljoner kronor och för Lund öster låg den siffran på 7 miljoner kronor (Lunds kommun, 2011b; Lunds kommun, 2012b; Lunds kommun, 2012c).

#### **4.3.1 Patrik Löfstrand, ekonom**

På skolförvaltningskontoret i Lunds stad arbetar sammanlagt 25 personer däribland förvaltningschefen, tre ekonomer och två ekonomiadministratörer. Patrik berättar att skolorna i Lunds stad är uppdelade i 8 skolområden och ett område som är resurscentrum till hela Lunds kommun samt ett område med en specialskola. I varje område finns det ett antal grundskolor och ett antal förskolor.

Patrik arbetar sedan 2009 som ekonom på skolförvaltningen Lunds stad. Han arbetar främst med fyra skolområden och hans arbetsuppgifter är i första hand en supporterroll till skolområdescheferna, rektorerna och förskolecheferna i hans skolområden. Patrik menar att supporterrollen varierar från rektor till rektor, vissa rektorer behöver mer stöd och hjälp hur de ska upprätta en budget medan andra knappt behöver någon hjälp alls. I hans supporterroll ingår budgetering, uppföljning och prognoser. Patrik berättar att han även arbetar med delårsrapporter och årsbokslut.

#### **4.3.2 Budgetarbete**

Patrik förklarar att det är främst månaderna oktober till februari som ekonomerna lägger ner mycket tid på budgeten. Resten av året ägnas mycket tid åt uppföljning av budgeten. Det är sammanlagt 100 personer delaktiga i budgetarbetet. Det är främst ekonomer, områdeschefer, administrationschefer, rektorer och förskolechefer som arbetar med budgetarbetet. Patrik uppger vidare att alla inte arbetar med allt i budgetarbetet. Patrik berättar att budgetarbetet för nästkommande år börjar redan på våren då kommunkontoret arbetar fram ett underlag till skolpengen. Skolpengen är det som har

förändrats mest för skolorna i samband med införandet av fritt skolval anser Patrik. När kommunkontoret har tagit fram underlaget till skolpengen klubbar kommunfullmäktige i juni hur stor den ska vara per barn för nästa år. Patrik förklarar att kommunen känner av omvärlden när kommunfullmäktige ska bestämma hur stor skolpengen ska vara. Har det varit ett ekonomiskt svårt år för kommunen, till exempel att Lunds kommun inte har fått in lika mycket skatteintäkter som de har gjort prognoser för, får skolförvaltningen mindre pengar i sin rambudget. Patrik berättar vidare att skolans verksamhet är uppdelad i höst - vår och budgeten ligger på kalenderår. Han poängterar att det är väldigt viktigt för skolorna att känna till budgetramarna och få reda på förutsättningarna så tidigt som möjligt och därför bestäms skolpengen för nästkommande år redan i juni. Om det bestäms att skolpengen för nästa år ska bli lägre är det viktigt för rektorerna att få reda på det i god tid så de kan börja göra besparingar redan på hösten menar Patrik. Han tillägger att personalkostnaderna ökar oftast mer än skolpengen. Patrik menar att utan en budget har inte rektorerna någon ram för hur många lärare de kan anställa, hur mycket läromedel de kan köpa in med mera.

Budgetarbetet ute i skolorna för nästa år börjar i oktober månad genom att rektorerna räknar fram sina kostnader och intäkter för nästkommande år. Kostnader kan vara personalkostnader och intäkterna är hur många elever de tror kommer att gå på deras skola nästa år säger Patrik. I stort vet oftast rektorerna hur många elever som kommer att gå på varje skola. De elever som har börjat skolan på hösten byter oftast inte skola mitt i en termin. Eller om en elev börjar årskurs 1, går eleven oftast ut årskurs 3 på den skolan. Det svåraste är att de inte vet hur många ettor som börjar på en skola eller hur många sjuor som börjar på en annan skola. För att få en bra bild över hur många elever som kommer att börja på en skola till hösten kontrollerar rektorerna först och främst hur många barn som finns i deras upptagningsområde. Sedan kan det tillkomma eller försvinna barn på grund av det fria skolvalet. Där kan det råda en viss osäkerhet menar Patrik. Då kollar rektorerna oftast på prognoser från tidigare år, hur det har sett ut då och om det är en mer eller mindre populär skola.

När rektorerna räknat på sin rambudget skickas den till skolförvaltningen i november för att granskas av ekonomerna. De kontrollerar att siffrorna verkar rimliga och gör sedan en jämförelse med föregående år så att inget sticker ut och att skolförvaltningen som helhet får ihop sin budget. För hela skolförvaltningen ska budgeten främst hålla

ihop verksamheten med ramar för intäkter och kostnader. Efter skolförvaltningens granskning godkänner nämnden internbudgeten. I december gör sedan rektorerna på varje skola en mer detaljerad budget med exakt hur mycket pengar de förväntas lägga på bland annat läromedel, mat och utbildningar. I januari är bokslutet klart och därmed vet rektorerna resultatet och om skolorna får ta med sig ett under- eller överskott till nästa år. I början av februari ska varje skola vara helt klar med sin detaljerade budget.

Budgeten ska underlätta arbetet för cheferna så de har en överblick över hela skolområdets intäkter och kostnader. Kommunikationen i budgetarbetet går främst från skolförvaltningen till skolområdescheferna, administrationschefer och vidare till rektorer, där de får förutsättningarna för skolpengen, hur stor den är och vad den ska täcka som IT, rehab med mera. Rektorerna får även ut löneberäkning så alla skolor räknar med samma löneökning. Har rektorerna problem hur de ska gå tillväga när de ska upprätta en budget eller något annat som de inte vet hur de ska göra sker det i dialog mellan rektorerna och ekonomerna på skolförvaltningen.

Patrik förklarar hur det fria skolvalet har för påverkan på skolorna i Lunds kommun. Det finns tre olika aspekter på det fria skolvalet berättar Patrik. Den första aspekten är att elever från andra utomstående kommuner kan välja att gå i skolor i Lunds kommun. Den andra är att elever inom Lunds kommun kan välja en annan skola än den närmaste belägna skolan. Den tredje aspekten är att elever väljer bort den kommunala skolan och går på en friskola istället. Enligt Patrik har Lunds kommun blivit en vinnare på det fria skolvalet. Många elever från andra grannkommuner såsom Eslöv, Staffanstorp och Kävlinge, väljer att gå i en skola i Lunds kommun. Detta tror Patrik har med skolornas goda rykte i Lund att göra och att de ligger i ett attraktivt område. Dock har elevantalet minskat på vissa skolor inom Lunds kommun men ökar stadigt varje år för kommunen som helhet. Även om kommunen som helhet har blivit en vinnare på grund av det fria skolvalet har det blivit lite mer osäkert att beräkna elevantalet efter införandet av den nya lagen erkänner Patrik.

Lunds kommun har ingen beredskapsplan för att ta emot elever från friskolor om en sådan skola skulle vara tvungen att lägga ner. Patrik har aldrig varit med eller hört talas om att det har hänt i Lunds kommun. Han tror att det inte blir några problem rent ekonomiskt om det kommer fler elever till de kommunala skolorna. Om det plötsligt

skulle komma väldigt mycket elever till en kommunal skola ger Patrik förslag på att skolorna skulle kunna göra större klasser, istället för att ha exempelvis en femte klass skulle det kanske bli aktuellt med två stycken femte klasser. Är det någon särskild skola som en elev vill gå på om en friskola stänger kan det kanske bli svårt om det inte finns plats just där, men i regel har de plats på samtliga kommunala skolor.

Eftersom verksamheten är så komplex har kommunen och Skolförvaltningen olika typer av planering förklarar Patrik. Kommunkontoret använder sig av en långsiktig planering när de gör en ekonomisk verksamhetsplanering, EVP, och det gör kommunkontoret varje vår för 3 år framöver. Detta gör de för att kunna se hur befolkningstillväxten ser ut och hur många barn som kommer att börja skolan inom de närmast åren. Som Patrik uttryckte det; ”Vet man hur många 3-åringar man har vet man också hur många som börjar skolan om tre år”. Det är lagstadgat att budgeten ska vara på ett år och skolförvaltningen har ingen kortare tidsplanering än ett år. Det räknar de in i uppföljningen istället menar Patrik.

#### **4.3.3 Uppföljning av budgetarbete**

Patrik poängterade flera gånger att uppföljningsarbetet är väldigt viktigt för att ha koll på hur varje skola och skolområde går ekonomiskt. Uppföljningen av varje skola sker månadsvis i dialog mellan ekonomer, skolområdeschefer, administrativa chefer och rektorer. När en skola gör uppföljning kontrollerar de att alla intäkter och kostnader stämmer såsom skolpengen, lönekostnader, mat, läromedel med mera. Sedan jämför rektorn hur utfallet blev i förhållande till budgeten, om de har överskott eller underskott i sin budget. Om utfallet visar ett underskott gentemot det budgeterade måste områdeschefen och rektorerna snarast lämna in en åtgärdsplan med tidsaxel till skolförvaltningen. I planen anger de vilka åtgärder de ska göra för att få budgeten i balans. Har en skola underskott i sin budget när året är slut, kan en annan skola med överskott inom samma skolområde ge den skolan medel för att täcka sitt underskott. Sker detta ska det vara i kommunikation mellan områdeschefen och de berörda rektorerna. Patrik påpekar att varje skola främst ska klara sig själv ekonomiskt. Har en skola överskott respektive underskott får den ta med sig detta till nästkommande år. I samband med att varje skola gör uppföljning av budgeten gör de även en prognos för hur de tror att året kommer att sluta. Prognosen bygger på hur verksamheten ser ut i

nuläget och hur de tror att utfallet kommer att bli vid årets slut. Visar prognosen på underskott måste områdeschefen och rektorerna även här snarast lämna in en åtgärdsplan till förvaltningen där de anger vilka åtgärder de ska göra för att få budgeten i balans.

Patrik uppger att utfallet brukar överrensstämma ganska väl med det budgeterade. Detta kan bero på flera anledningar men en av anledningarna tror Patrik beror på att rektorerna brukar vara väldigt noggranna när de gör sin budget och väldigt duktiga på att följa den. En annan anledning är att rektorerna brukar ha bra koll på vad de har råd med och vad de inte har råd med. Patrik förklarar att i början av året är rektorerna oftast lite försiktiga och vågar inte spendera för mycket medel utan vill vara säkra att de slutar året med ekonomin i balans eller med ett visst överskott. Om någon skola går med underskott beror det oftast på att den skolan har haft färre elever än de har budgeterat för. Tappar en skola många elever är det viktigt att märka det så fort som möjligt i uppföljningen så att rektorerna kan anpassa verksamheten efter det poängterar Patrik. Till exempel att vissa tjänster inte tillsätts eller att någon lärare är mammaledig och de sätter inte in någon vikarie.

Då det har tillkommit en osäkerhet i elevantalet på grund av det fria skolvalet och friskolorna anser Patrik att det blivit viktigare med uppföljningen. Det fria skolvalet har också lett till att rektorerna måste vara mer flexibla i sin verksamhet om elevantalet ökar eller minskar. När en rektor gör uppföljningar av sin skola är det viktigt, enligt Patrik, att de gör en scenarioplanering. ”Vad händer om vi får tio elever till”, ”Vad händer om vi får 10 elever färre”. Scenarioplaneringen gör att rektorn kan tänka på framtiden och vara beredd på vissa händelser innan de har inträffat. Eventuellt måste rektorn ta bort en tjänst eller tillsätta en ny tjänst om elevantalet ändras.

#### **4.4 Kristianstads kommun**

Kristianstads kommun är Skånes fjärde största kommun med drygt 80 000 invånare. Kommunens resultat för år 2011 uppgick till 11,7 miljoner kronor. Även om kommunen gick med överskott var det 10 miljoner sämre än vad de hade budgeterat för. Det var även det sämsta resultatet de senaste fem åren då resultatet har legat på mellan 27 miljoner och 123 miljoner. Att resultatet för 2011 var nästan 100 miljoner sämre än

föregående år förklarar de med att de tillfälliga statliga konjunkturtillskotten hade bortfallit förra året (Kristianstads kommun, 2012).

I Kristianstads kommun finns det 53 grundskolor varav 6 stycken är friskolor. Det anges i kommunens årsredovisning för år 2011 att grundskolorna har haft strukturella problem då antalet elever på respektive skola inte medgav optimal organisation. Barn- och utbildningsförvaltningen gick med överskott förra året med 3 miljoner. Detta var dock 5 miljoner mindre än vad de hade budgeterat för. En av förklaringarna kan vara att elevantalet på skolorna inte är det optimala (Kristianstads kommun, 2012).

#### **4.4.1 Maria Kullberg-Persson, ekonom**

På skolförvaltningskontoret i Kristianstads kommun arbetar bland annat förvaltningschefen och tre ekonomer. Förvaltningen har ansvar för förskola, grundskola, gymnasiet samt fritidshemmen. I kommunen finns det 4 grundskoleområden och i varje område finns det en skolchef, minst en administrativ chef och sedan finns det en rektor på varje skola. Maria förklarar att skolområdena är decentraliserade och styr väldigt mycket själv sin verksamhet och på så sätt kan det se lite olika ut hur de arbetar från skolområde till skolområde.

Maria arbetar som ekonom centralt på skolförvaltningskontoret på barn- och utbildningsförvaltningen. Hennes arbetsuppgifter är budgetarbete och uppföljning samt inköpssamordnare för grundskola och förskola. Maria arbetar främst mot de administrativa cheferna i de olika skolområdena som i sin tur arbetar mot rektorerna i sitt respektive området.

#### **4.4.2 Budgetarbete**

Budgeten tar väldigt mycket tid i anspråk konstaterar Maria. Hon berättar att hela deras planering utgår ifrån budgeten och att det är ett underlag för ekonomin, vilket innebär att de arbetar med budgeten hela tiden. Maria anser att vad de än gör så är det en liten del av budgeten. I budgetarbetet är ungefär 100 personer involverade. Det är främst tre ekonomer som arbetar centralt på förvaltningen, administrativa cheferna, områdescheferna samt rektorerna. Budgeten fungerar som ett kontrollverktyg för att ha koll på intäkter och kostnader beskriver Maria. Budgeten är även en viktig ekonomisk

förutsättning så de vet vad de har att röra sig med och inom vilka ramar de kan röra sig och detta har inte förändrats på grund av det fria skolvalet och friskolorna.

Budgetprocessen börjar i februari berättar Maria. Då sätter förvaltningen upp förutsättningarna för hur de tror att det kommer att se ut nästkommande år. Det är framför allt elevantalet de tittar på då, om det kommer att öka eller minska. När förvaltningen har alla siffror arbetar ekonomerna med detta och kommer fram till hur mycket pengar förvaltningen behöver till nästa år och skickar det vidare till kommunfullmäktige i maj. Kommunfullmäktige beslutar sedan i juni hur mycket skolförvaltningen ska få. När det är bestämt arbetar sedan skolförvaltningen vidare med bland annat hur stor skolpengen ska vara utifrån de förutsättningar som kommunfullmäktige angett. Skolpengens storlek brukar vara bestämd i september-oktober och denna meddelar de centrala ekonomerna på förvaltningen sedan till de administrativa cheferna ute på skolområdena som börjar på att arbeta med sin budget. Maria förklarar att det har skett en dialog redan innan mellan ekonomerna på förvaltningen och de administrativa cheferna så att båda parter känner till alla förutsättningar. När de administrativa cheferna ska göra sin budget har de i sin tur en dialog med rektorerna och tittar då främst på hur många elever det går på varje skola och hur många klasser de har. Maria poängterar flera gånger att det är rektorn som är ytterst ansvarig för budgeten för varje skola och det är de som ska ha koll på hur många barn som förväntas gå på deras skola. Det är rektorerna som planerar verksamheten, ”de måste känna ansvar” säger Maria. När rektorerna ska planera för hur många barn det eventuellt kommer att gå på varje skola kollar de i beslutsstödssystemet där de har tillgång till befolkningsstatistik. När de administrativa cheferna har satt ihop en budget för varje skolområde med underlag från rektorerna, sätter sedan de centrala ekonomerna på förvaltningen ihop en budget för alla skolområdena i kommunen. En gång i månaden har de centrala ekonomerna möten med de administrativa cheferna och utbyter då information med varandra hur verksamheten utvecklas. De fristående skolorna är inte delaktiga här utan det finns en ekonom som arbetar speciellt mot friskolorna och har möte med dem en gång per termin.

Det är viktigt att ha budgeten i balans när året är slut säger Maria. Skolorna ska helst använda alla pengarna som de får under året för det är inte säkert att de får ta överskottet med sig till nästa år. Det finns inga tydliga regler om de får ta med sig

pengar som har blivit över från ett år till nästa år utan det kan variera från år till år beroende på hur mycket pengar kommunen har som helhet förklarar Maria. Det viktigaste när året är slut är att alla grundskolor i ett skolområde är i balans. Finns det en skola som inte är i balans för skolchefen en dialog med de berörda rektorerna. Sedan kan skolchefen i det skolområdet flytta pengar från en skola som har överskott till den skolan som har underskott för att alla skolorna ska vara i balans. Det är framförallt skolor på landsbygden som har det svårt att få ihop ekonomin och då får andra skolor i det skolområdet gå in och stötta upp.

Budgetarbetet har förändrats lite på grund av det fria skolvalet och friskolorna anser Maria. I Kristianstads kommun har de infört något som heter bidragskalkylen på grund av bidrag på lika villkor som är reglerat i den nya skollagen. Något som också har tillkommit med det fria skolvalet är att de som arbetar i skolförvaltningen i varje beslut de tar gällande den kommunala grundskolan måste tänka på vad det får för ekonomiska konsekvenser för friskolorna och även för hela kommunen. Samma peng som de ger till den kommunala skolan måste även friskolan ersättas med. Detta var inte något de behövde göra på samma sätt innan. Maria visar med ett exempel att om de centralt i kommunen vill öka internräntan leder detta till att kapitalkostnaderna ökar samt att bidraget till de fristående skolorna ökar och då måste de betala ut mer pengar till dem. Detta är något som de måste tänka igenom noga vad det får för konsekvenser innan de gör det eftersom när de betalar ut till friskolorna går pengarna utanför kommunen menar Maria.

Skolförvaltningen har fått kompensation för löneökningar i sina budgetramar från kommunfullmäktige berättar Maria. Förvaltningen kollar vad de har för löneökningar i kommunen och då måste de höja skolpengen med lika mycket för att inte eleverna ska bli lidande. När de kontrollerar vad de har för löneökning i kommunen tar de inte hänsyn till vad friskolorna har haft för löneökning. Även om förvaltningen inte vet om lönerna i de fristående skolorna har ökat med lika mycket som i de kommunala skolorna måste de ändå betala ut samma belopp till de fristående skolorna för att det ska vara bidrag på lika villkor. Ett annat exempel Maria berättar om gällande bidrag på lika villkor är strukturstöd. De kommunala skolorna på landsbygden får ett strukturstöd eftersom de har ett litet elevunderlag, annars hade de inte haft råd att hålla en tillräcklig personalstyrka. Även friskolorna som ligger på landet får ta del av strukturstödet.



Maria berättar att elevunderlaget i kommunen har minskat drastiskt de senaste åren. Samtidigt väljer fler elever bort de kommunala skolorna och istället väljer att gå på friskolor. Detta har lett till att kommunen har varit tvungen att lägga ner en skola och sälja en annan skola till en friskola. Det är en ständig oro om elever kommer att gå på de kommunala skolorna eller om de väljer att gå på en friskola istället. Detta gör det väldigt svårt att planera för verksamheten menar Maria. Det svåraste är att veta hur många som kommer att börja ettan på en skola eller börja sjuan på en annan skola enligt Maria. Det händer även att mitt i terminen kan 10 elever på en skola byta skola. Detta medför naturligtvis konsekvenser för de berörda skolorna. Maria berättar vidare att hon justerar för ganska många elever varje månad som väljer att byta skola. För att veta hur elevunderlaget kan komma att se ut för den närmsta framtiden använder skolförvaltningen sig av en långsiktig plan på mellan 3-5 år. Sedan har de en ännu längre befolkningsprognos som är på 10 år där de ser hur befolkningstrenden ser ut för de kommande 10 åren. Maria förklarar att det är lättare att planera verksamheten om de vet lite hur framtiden kommer att se ut.

Maria berättar att de inte har någon beredskapsplan för att kunna ta emot elever från en friskola om den tvingas stänga. Däremot håller de nu på att arbeta fram en beredskapsplan i händelse av brand i de kommunala skolorna och den kan också användas till om en friskola läggs ner. Det har hänt att en friskola har gått i konkurs och lagts ner. Detta blev en merkostnad för de kommunala skolorna eftersom friskolan hade ett annat upplägg i sin pedagogik. Det som elever på den kommunala skolan redan har lärt sig, har de på friskolan kanske inte gått igenom än och då leder det till ekonomiska konsekvenser eftersom dessa elever är i behov av mer stöd.

#### **4.4.3 Uppföljning av budgetarbete**

I uppföljningsarbetet ska rektorerna varannan månad göra en prognos för hur de tror att året kommer att sluta. Detta därför att de ska känna ansvar för budgeten menar Maria. Visar det sig i prognosen att rektorerna tror att de kommer att gå med underskott för sin skola måste de ge förslag på åtgärder som de kan göra för att hålla sig till budgeten. Rektorernas prognos samt eventuella åtgärdsförslag lämnas till de administrativa cheferna och skolchefen så de kan följa upp rektorerna. Skolchefen sammanställer alla

prognoser och åtgärdsplaner från rektorerna och lämnar det vidare till förvaltningschefen. Förvaltningschefen och skolchefen bestämmer sedan tillsammans vilka åtgärder som rektorerna ska vidta för att få budgeten i balans. Förvaltningschefen och ekonomichefen kontrollerar att skolområdena följer de åtgärdsplaner som är bestämda.

Maria anser att de administrativa cheferna och skolcheferna har bra samarbete och kommunikation med rektorerna. De administrativa cheferna och skolcheferna ska varje månad göra uppföljningar hur skolområdet ligger till jämfört med budgeten utan att rektorerna har lämnat in en prognos till dem först. Eftersom de har ett nära samarbete och bra kommunikation sinsemellan vet de administrativa cheferna och skolchefen hur det ser ut ekonomiskt på de olika skolorna utan att rektorn behöver lämna in prognoser till dem varje månad. När ekonomerna på förvaltningen har fått in prognoser från skolchefen gör de sedan en uppföljning varje månad. De sammanställer alla prognoserna från skolområdena och skickar dem vidare till barn- och utbildningsnämnden där de redovisar avvikelserna i förhållande till budgeten. Stämmer inte prognoserna med budgeten vidarebefordrar de centrala ekonomerna åtgärdsplanerna från skolcheferna. ”Det blir mycket uppföljningar men gör vi inte uppföljningar vet vi inte var vi är” konstaterar Maria. Alla som har ett budgetansvar och som är delaktiga i budgetarbetet är också med i uppföljningen av budgeten.

På grund av det fria skolvalet berättar Maria att många skolområden har det väldigt svårt att göra prognoser hur elevantalet kommer att se ut framöver. Detta har gjort att uppföljningen har blivit lite viktigare anser Maria. Det planeras för start av en friskola inne i Kristianstad med plats för 400 elever och detta har blivit ett orosmoment för planeringen av skolan. Förvaltningen vet inte hur långt processen är gången för att starta en ny friskola samt att de inte vet hur många elever som kommer att välja att gå på den skolan. Avslutningsvis berättar Maria att som prognoserna för skolorna ser ut nu så kommer grundskolan att gå med underskott vid årets slut. Detta beror mycket på att de har fått besparingskrav från kommunfullmäktige på grund av att det är dålig ekonomi i kommunen berättar hon.

## 5. Analys

---

*Detta kapitel innehåller analys där teori kopplas samman med empirin som samlats in genom de intervjuer som vi har genomfört på tre skolförvaltningar.*

---

### 5.1 Budgetens olika roller i skolförvaltningen

de Waal et al. (2009) skriver att budgeten i olika organisationer kan ha olika syften. De anser att budgeten kan ha en planerande roll som tvingar cheferna att tänka framåt om vad som kan hända i organisationen under nästkommande år. De skriver också att budgeten kan ha en kommunikativ roll och användas för att kommunicera ledningens planer och deras förväntningar ut i organisationen och på så sätt kan alla ha samma synsätt på organisationen och dess framtid. Sivabalan et al. (2009) anser att en budget också kan ha en måluppfyllande roll och organisationer använder då budgeten för att nå gemensamt uppsatta mål för organisationen. Brorström et al. (2005) skriver att en roll som budgeten kan ha är den kontrollerande vilket innebär en budgetföljsamhet och kunna hantera nedgångar genom säkra prognoser. Vid förändringar i en organisation skriver Abernethy och Brownell (1999) att budgeten oftast har en interaktiv roll som skapar tvärfunktionella arbetsgrupper mellan ledning och chefer. Sivabalan et al. (2009) anser att budgetens roll i kommuner är främst den planerande rollen då den ska planera verksamheten för nästa år medan Brorström et al. (2005) menar att budgeten i kommuner är främst kontrollerande. Dock har vi upptäckt att i verkligheten är det inte så lätt att dra någon enstaka generell roll över hela budgetarbetet i kommunerna och dess skolförvaltningar. Under intervjuerna och genom arbetet med det empiriska materialet framgår det att budgeten kan ha flera olika roller beroende på var i arbetet med budgeten som skolförvaltningen befinner sig i. Dess olika roller har inte förändrats märkbart i och med den nya skollagen, däremot kan det utifrån respondenternas svar märkas att en förstärkning av de olika rollerna i budgetarbetet har skett med den nya lagen.

#### 5.1.1 Den planerande rollen

Att budgeten har en planerande roll är något som ekonomerna i Helsingborgs stad och Lunds kommun hävdar. Patrik i Lunds kommun anser att budgetens främsta syfte i hans

kommun är ett hjälpverktyg till rektorer och förskolechefer för att planera sin verksamhet. Detta har inte förändrats med det fria skolvalet, däremot har större vikt lagts vid att arbeta med planeringen. Ismeta i Helsingborgs stad anser också att budgetens roll är planerande, den hjälper dem att planera verksamheten på lång sikt och på så vis få en stabil ekonomi. Ismeta poängterar också att budgeten måste vara planerande då det fria skolvalet har gjort att det har blivit svårare att veta hur många barn som kommer att gå på varje skola. Detta har medfört att det har blivit viktigare för kommunerna att planera sin verksamhet. Kommuner och dess verksamhet ska verka i många år och kan inte enbart använda uppgifter på det innevarande året när de gör en budget, utan det krävs planering på lång sikt särskilt när det är kraftiga förändringar i barn- och elevantalet.

### **5.1.2 Budget som kontrollerande roll**

Maria i Kristianstads kommun nämner inte att budgeten har en planerande roll utan hon anser att budgeten i hennes kommun har en kontrollerande roll. Precis som teorin säger, menar Maria att de använder budgeten som ett kontrollverktyg för att ha kontroll på deras intäkter och kostnader då intäkterna kan skifta snabbt beroende på elevantalet. Samtidigt som den kontrollerande rollen innebär att genom säkra prognoser kunna hantera nedgångar, har Kristianstad påvisat att så inte är fallet i deras kommun då de har problem med att planera för det kommande elevantalet och upplever svårigheter att ställa säkra prognoser. Att budgeten har en kontrollerande roll är något som både Patrik och Ismeta håller med Maria om, men att den används som ett verktyg i uppföljningsarbetet. Ismeta förklarar att det är viktigt att budgeten är kontrollerande, verksamhetscheferna kan då jämföra hur utfallet ligger i förhållande till det budgeterade, vilket sker under uppföljningsarbetet.

### **5.1.3 En måluppfyllande roll**

Denna roll innebär att budgeten används för att nå gemensamt uppsatta mål. Detta framkommer i det empiriska materialet då denna teori innebär att de anställda ska förstå och acceptera organisationens mål genom budgeten. Det blir rektorerna, ekonomerna och politikerna som siktar mot samma mål, annars fungerar inte verksamheten och olika nivåer drar åt olika håll. Genom att låta budgeten vara en måluppfyllande roll innebär det i verkligheten att rektorerna får en överblick över vilka ramar de har för hur många

lärare de kan anställa och hur mycket läromedel de kan köpa in med mera. Enligt Maria i Kristianstad var detta en del av den kontrollerande rollen, vilket i sig stämmer bra men det passar även väl in i den måluppfyllande rollen. Om då målsättningen med budgeten befinner sig i olika tolkningar och viss osäkerhet i vad den kontrollerande rollen har för syfte kan problemen i Kristianstad definitivt till en del ledas till detta. Om de olika nivåerna inte har samma bild av målsättningen kan det uppstå situationer under budgeteringen där den kontrollerande rollen blir en målsättning i sig, men bara för dem som använder den som sådan. Vad den måluppfyllande rollen har gemensamt för de tre kommunerna är att få en budget i balans och att de arbetar på liknande sätt för att nå den målsättningen. Den stora skillnaden är att de båda större kommunerna arbetar med en typ av långsiktiga prognoser. Dock påverkar det fria skolvalet eller friskolorna i olika grader. Då Helsingborg säger sig inte påverkas av det fria skolvalet och friskolorna och detta i sin tur inte påverkar målsättningen, finns det en annan bild i de andra kommunerna. I Helsingborgs stad räknar de nämligen att alla barn har en kostnad och därmed inte påverkar målsättningen. I Lunds kommun ökar elevantalet från år till år, på bekostnad av bland annat elevunderlaget i grannkommunerna. Detta medför att känsligheten i budgeten blir mindre och att uppfylla de ekonomiska målen är ingen större svårighet. Till skillnad från dessa kommuner har Kristianstad inte lika stort elevunderlag och därmed en mindre budget. Detta i sin tur ger mindre ekonomiskt spelrum och gör att den måluppfyllande rollen för budgeten påverkas av det fria skolvalet och friskolorna. Rörligheten bland eleverna gör att prognoserna blir osäkra vilket i sin tur påverkar målsättningen negativt. Här menar Maria att det fria skolvalet spelar en stor roll, då detta ger flera alternativ. Den måluppfyllande rollen skulle få mera tyngd om samtliga parter arbetar gemensamt mot samma mål men det är svårt att skapa en starkare vi-känsla och få flera delaktiga i arbetet mot ett gemensamt mål när elevunderlaget ständigt påverkas av både intern och extern konkurrens.

#### **5.1.4 Kommunikativ och interaktiv roll**

Under budgetarbetets gång berättar Ismeta att kommunikationen är viktig och att lyfta fram problem underifrån underlättar budgetarbetet. I teorin är den kommunikativa rollen, att alla har samma synsätt på verksamheten och hur framtiden ska se ut. Detta påvisas av Ismetas förklaring av att lyfta fram problem underifrån och att kommunikationen är av betydelse. I alla tre kommuner vi undersökt sker det under

budgetarbetet en dialog mellan rektorer, ekonomer och chefer. Då elevunderlaget kan skifta snabbt är det av stor vikt att det under hela året finns en dialog mellan alla parter. I Lunds stad sker, enligt Patrik, kommunikationen främst från skolförvaltningen via skolområdescheferna och administrationschefer till rektorer. Även i arbetet med uppföljningen har budgeten en kommunikativ roll i alla tre kommuner vi undersökt. När en skola har ett underskott ska åtgärdsplaner skrivas av rektorer och skickas vidare uppåt i kommunen för vidare uppföljning. På så vis stannar inte problemet bara där utan flera personer blir involverade och det sker i en dialog på flera olika plan. Alla tre kommuner har en öppen dialog i budgetarbetet mellan skolförvaltningen och skolområdena och genom denna kommunikation skapas även tvärfunktionella arbetsgrupper, vilket kännetecknar den interaktiva rollen i budgetarbetet. Enligt Abernethy och Brownell (1999) är tvärfunktionella arbetsgrupper ett bra sätt för organisationer att ta sig an förändringar. En av aspekterna i de mjuka paradigmen är att ta tillvara människans kvalitativa resurser i arbetet vilket är fallet i alla tre kommuner då budgetarbetet sker i dialog med varandra och de tar tillvara på varandras kompetenser. Önskvärt vore att kommunerna verkligen tog med denna interaktiva roll i budgetarbetet då det med den nya lagen trots allt har skett en del förändringar. Genom att skapa tvärfunktionella arbetsgrupper för att stå bättre rustade att ta sig an förändringar skulle kommunerna tillvarata de resurser de förfogar över.

## **5.2 Budgetprocessen – en stor apparat i kommuner**

Seer (2000) poängterar att det är viktigt att börja med budgetarbetet i tid. I alla tre kommuner vi har intervjuat börjar budgetarbetet för nästkommande år redan i februari. Budgetarbetet ser lite annorlunda ut mellan de kommuner som vi har studerat. I Helsingborgs stad börjar budgetarbetet med att kommunstyrelsen ger förutsättningar för budgeten till skolförvaltningen medan i Kristianstads kommun är det skolförvaltningen själva som sätter upp förutsättningar för budgeten. Förutsättningarna är främst hur elevantalet i kommunen kommer att öka eller minska förklarar Maria. När förvaltningsekonomerna i kommunerna har arbetat med budgeten utifrån förutsättningarna ger de budgeten till kommunstyrelsen och sedan bestämmer kommunfullmäktige budgeten. I alla tre kommuner bestämmer kommunfullmäktige budgeten i juni, även om den inte behöver vara bestämd förrän i slutet av november enligt kommunallagen. Detta kan bero på, precis som Patrik i Lunds kommun säger, att

det är viktigt för rektorerna att veta budgetramarna för nästa år så tidigt som möjligt så att rektorerna kan börja planera sin verksamhet då skolans verksamhet är höst-vår. Det som talar emot att skolförvaltningarna och kommunerna börjar nästan ett helt år före med budgeten är att underlaget har större risk att förändras. Därav blir framtagningen av underlaget av ännu större betydelse då det innehåller fakta som budgeten byggs utifrån.

Starck och Bailes (1996) skriver att i större och komplexa organisationer såsom kommuner är budgetprocessen oftast avancerad och flera anställda är med i budgetprocessen. I de tre kommuner som vi har intervjuat har vi fått bilden av att budgetarbetet är avancerat och i de tre kommunerna är det drygt 100 stycken personer som är med i budgetarbetet. Det är främst förvaltningsekonomer, verksamhetsekonomer, skolchefer, administrativa chefer och rektorer som är med i budgetarbetet enligt alla våra respondenter, detta för att alla sitter på specialkunskaper om verksamheten. Maria berättar att alla inte arbetar med allt i arbetet med budgeten. Patrik förklarar att eftersom organisationen är komplex behöver kommunerna olika tillvägagångssätt i budgetarbetet. Vanligaste tillvägagångssätt vid budgetering är break-down och build-up enligt forskarna. När kommunfullmäktige beslutar om budgeten och lämnar den vidare till förvaltningen är tillvägagångssättet break-down, eftersom det är kommunfullmäktige som beslutat och förvaltningen ska arbeta utifrån detta beslut. Beslutet kommer uppifrån i organisationen. Vidare är det break-down även när förvaltningen arbetar med budgeten innan den skickas vidare till rektorerna i skolorna för deras budgetarbete. Å andra sidan bygger förvaltningens budgetarbete på siffror och underlag från rektorerna som har skett i dialogen dem emellan. Nu är tillvägagångssättet istället build-up. Även när rektorerna gör en detaljerad budget som skickas vidare till förvaltningen för sammanställning av alla rektorers budgetar, är även detta en build-up då budgeten arbetas uppåt i organisationen. Tillvägagångssätten i budgetprocessen är detsamma som innan införandet av det fria skolvalet. Hela processen verkar vara väl inarbetad och genomtänkt och detta har inte påverkats av den nya skollagen. Ismeta i Helsingborgs stad menar att budgetprocessen var bra uppbyggd redan innan och därför har endast små finjusteringar i systemet behövt göras. Däremot, som Maria i Kristianstads kommun beskriver det, kan beslut få andra konsekvenser i och med den nya skollagen. Det är mer att ta hänsyn till nu menar hon och syftar då på lagen om bidrag på lika villkor. Det som kan ha påverkats i delar av processen, är att varje bit i arbetet tar längre tid då varje beslut får mera omfattande konsekvenser. Besluten stannar

inte längre bara inom kommunen utan går utanför kommunen genom att friskolorna får lika stor skolpeng som de kommunala.

I Kristianstads kommun arbetar ekonomerna på skolförvaltningen med att beräkna skolpengen främst utifrån förutsättningar om hur elevantalet kommer att se ut och dessa skickas till kommunstyrelsen. I Helsingborgs stad bearbetar de förutsättningarna de får från kommunstyrelsen och lägger till om det tillkommit något nytt som är av betydelse för budgetutfallet. När de arbetat färdigt med detta skickas det återigen till kommunstyrelsen. I båda fallen beslutar kommunfullmäktige om ramarna för budgeten som då återigen kommer förvaltningen tillhanda för bearbetning. Eftersom förutsättningarna för budgeten skickas fram och tillbaka i organisationen och från olika beslutande nivåer är det mer av en förhandlingsprocess än en ren break-down eller bottom-up. I Lunds stad däremot är denna process mer av en break-down karaktär då kommunfullmäktige beslutar hur stor skolpengen ska vara utifrån underlag från kommunkontoret. Förvaltningen arbetar med den beslutade skolpengen och skickar vidare rambudgeten till skolorna där rektorerna budgeterar sina intäkter och kostnader. Då kommunikationen enligt de tre respondenterna är öppen, påminner tillvägagångssättet i budgetprocessen mer om en förhandlingsprocess. Även om det kan plockas ut delar av processen som är break-down och andra som är build-up borde det mest rättvisa tillvägagångssättet bli presenterat som en förhandlingsprocess.

Under budgetarbetet beskriver alla tre respondenter att budgetprocessen sker i dialog med varandra för att skapa bra förutsättningar att arbeta utifrån. De som arbetar med budgeten besitter alla specialkunskaper som är viktiga att ta tillvara på, vilket har påvisats i den interaktiva rollen. Då tillvägagångssättet inte generellt kan dras till antingen break-down eller build-up är det även på samma sätt gällande kommunikationen då dessa är kopplade till tillvägagångssätten. En generell dragning av antingen top-down kommunikation eller bottom-up kommunikation vore i detta fall fel, då vissa delar av processen sker i nedåtgående led och andra delar i uppåtgående led.



### 5.3 Att planera osäkerhet

Som beskrivs i teorin kan det vara svårt att budgetera för skolorna på grund av flera anledningar. En anledning är att kommuners intäkter består till största delen av skatteintäkter från kommuninvånarna. Hur stora skatteintäkterna kommer att bli är svårt att förutse uppger alla ekonomer som vi har varit i kontakt med. Patrik i Lunds kommun berättar att de just nu har en kärv ekonomi eftersom befolkningen inte har ökat lika mycket som befolkningsprognosen visade, vilket har gjort att de har fått in mindre skatteintäkter än vad de hade planerat för. Även Ismeta i Helsingborgs stad berättar att om kommunen får in mindre skatt än de planerat för, medför det att även skolförvaltningen får mindre pengar. Enligt Patrik och Maria kan det leda till att skolpengen till skolorna blir mindre och då måste rektorerna göra besparingar och anpassa verksamheten till de nya förutsättningarna. Detta är även ett osäkerhetsmoment då förvaltningen får mindre pengar till skolan än vad de räknat med och det ger förändrade förutsättningar för att bedriva sin verksamhet.

*”Det har blivit en ständig oro var eleverna kommer att gå”*

Maria Kullberg-Persson, ekonom Kristianstads kommun

Hur det fria skolvalet och friskolorna har påverkat de olika kommunerna varierar mellan de kommuner vi har varit i kontakt med. Patrik anser att Lunds kommun har blivit en vinnare på grund av det fria skolvalet. De har fått fler elever från grannkommunerna som väljer att gå i Lunds kommun. Anledningen att Lunds kommun har blivit något av en vinnare efter införandet av det fria skolvalet kan vara att det är många föräldrar i grannkommunerna som pendlar till Lund och har då även valt att ha sina barn i en skola i Lund. En annan anledning som Patrik också var inne på är att Lunds kommunala skolor har ett bra rykte och då väljer fler elever att stanna kvar där, samtidigt som det lockar fler elever utifrån. Maria i Kristianstads kommun anser däremot att det har blivit en ständig oro i kommunen om elever kommer att välja att gå på den kommunala grundskolan eller på en friskola. Kristianstads kommun arbetar för närvarande i motvind. Elevunderlaget har drastiskt minskat i kommunen de senaste åren, samtidigt som fler elever väljer friskola istället. Detta har lett till att två kommunala skolor har fått lägga ner. Maria berättar att det fria skolvalet gör det väldigt svårt att planera

verksamheten. Kristianstads kommun har inte lockat till sig elever från gränsande kommuner utan får klara sig på det elevunderlag kommunen har.

*”Det har blivit osäkrare att beräkna elevantalet”*

Patrik Löfstrand, ekonom Lunds kommun

Även om Lunds kommun har blivit en vinnare på det fria skolvalet menar Patrik att det fria skolvalet har gjort det svårare att planera för vart eleverna kommer att gå, vilket har lett till att det är svårare att planera verksamheten. Alla respondenter är överens om att det som är svårast att planera är hur många elever som kommer att börja i årskurs ett på en skola och i årskurs sju på en annan skola. Som Abbot (2005) skriver lever ekonomerna i en osäkerhet när de ska göra en budget för skolorna. Han anger vidare att de ska försöka kontrollera det som är osäkert om framtiden och försöka ta reda på vad de behöver veta för att budgeten ska bli så korrekt som möjligt. Det ekonomerna behöver veta när de ska göra en budget för skolorna och som är ovisst, är hur många barn som kommer att gå på varje skola. Ekonomerna i Lunds kommun och i Helsingborgs stad anser att rektorerna i deras kommuner i stort har bra koll på hur många elever som ska gå på varje skola. Enligt dem byter oftast inte eleverna skola mitt i en termin. Ismeta menar också att om en elev börjar ettan på en skola går den oftast ut årskurs tre på den skolan. Detta är något som Maria inte håller med om. Hon säger att hon reglerar ganska många elever varje månad som väljer att byta skola och mitt i en termin kan 10 elever byta skola. Anmärkningsvärt i Kristianstad är att elevunderlaget hela tiden skiftar på grund av att eleverna byter skola ofta. Varför det är så här är något som kommunen borde utreda och därmed få ett underlag eventuella åtgärder. Ifall en skola går dåligt och en annan går bra är något som kommunen själva kan påverka och arbeta för. Detta skapar en möjlighet att ligga steget före istället för att stå och vänta på att byten ska ske. Att inte kunna påverka skatteunderlaget är ju ett problem som skolförvaltningen har, men då måste man se till att påverka det man har möjlighet att påverka. Det hade underlättat i planeringen i den ständiga oron med skiftande elevunderlag, om detta hade kunnat stabiliseras till viss del.

Ekonomerna berättar också att rektorerna i vardera kommunen går olika tillväga när de ska försöka ta reda på hur många elever som kommer att gå på vardera skola. I Lunds kommun och Helsingborgs stad kollar rektorerna först hur många elever som finns i

deras upptagningsområde och sedan på statistik från tidigare år hur det har sett ut då. I Helsingborgs stad kollar de även i en volymdatabas, Procapita. Helsingborgs stad har ett stort upptagningsområde, näst största kommunen i Skåne, och de har ett väl inarbetat system som passar även för den förändring med skollagen som medför att eleverna själva får välja vart de vill gå. Planeringen sker noggrant inför budgeteringen och utfallet i elevantal stämmer oftast med det budgeterade. Helsingborg har gjort en del omstruktureringar för det föränderliga elevunderlaget och detta har varit kostsamt för kommunen. I Kristianstads kommun tittar de enbart på befolkningsstatistik i kommunen. Patrik menar att hur mycket de än försöker att ta reda på hur många elever som kommer att gå på de olika skolorna kan det tillkomma och försvinna barn på grund av det fria skolvalet. Det kommer alltid att råda en osäkerhet kring hur många barn som kommer att gå på varje skola oavsett hur många steg som görs i framtagningen av elevantal. Samtidigt blir resultatet av flera steg i framtagningen kanske mera rättvisande då olika siffror jämförs med varandra och analyseras. Kristianstads kommun som upplever det ovissa elevantalet kanske saknar ett par steg i deras framtagning av elevunderlag. Precis som Wallander (1999) skriver är det svårt att göra tillförlitliga prognoser över hur framtiden kommer att bli.

På grund av att det har tillkommit en osäkerhet angående elevantalet i samband med införandet av det fria skolvalet, poängterar alla ekonomer att det är av ännu större vikt att använda sig av en långsiktig planering. Alla tre skolförvaltningar som vi har varit i kontakt med anser att långsiktig planering är det absolut viktigaste. De använder sig av en långsiktig planering på 3-5 år för att kunna se hur befolkningstillväxten kommer att se ut framöver, dels för att få en bild av hur många som kommer att börja skolan om något år och dels för att veta kommunens skatteintäkter. Patrik i Lunds kommun anser att det är viktigt att veta hur elevantalet kommer att se ut om ett par år så rektorerna kan planera verksamheten utifrån det. Även Ismeta menar på att det är viktigt att känna till hur elevantalet kommer att utveckla sig, så de kan anpassa förändringar som kan ske i verksamheten. I Kristianstads kommun använder de sig också av en långsiktig planering på 3-5 år men de har även en ännu längre befolkningsprognos på 10 år. Denna visar hur befolkningstrenden kommer att se ut i kommunen under de närmsta 10 åren. Att känna till befolkningsutvecklingen och elevantalet under de kommande åren är grundläggande för att ha en fungerande verksamhet. Det underlättar för ekonomerna när de ska sammanställa budgetar men som nämnts innan, att veta hur framtiden kommer att

utveckla sig är svårt att förutsäga. Abbott (2005) nämner att för att kunna kontrollera det osäkra kan det göras via förberedande åtgärder som vidtas när händelsen i inträffar framtiden.

*”Vi har ingen kortare tidsplanering än ett år utan det räknar vi in i uppföljningen istället”*

Patrik Löfstrand, ekonom Lunds kommun

I skollagen finns reglerat att om en friskola läggs ner har kommunen endast ett par dagar på sig att ta emot alla barnen från friskolan i den kommunala skolan. När vi frågade respondenterna om de hade en beredskapsplan i budgeten för att ta emot elever från friskolan svarade samtliga respondenter att de inte i nuläget hade det. Både i Helsingborgs stad och i Lunds kommun anser de inte att det skulle bli några större ekonomiska problem om en friskola läggs ner. Ismeta och Patrik menar att de kommunala skolorna skulle kunna ta emot elever från en friskola och istället för att ha en femteklassare i en skola skulle det bli aktuellt att ha två femteklassare. Dock är det inte enbart antalet elever som kan bli problematiskt, enligt Kristianstad var det stora problemet olika läsårsplaner. Det är inte bara att eleverna ska få sin skolplats, de ska även få samma grundförutsättningar som de elever som redan går på den kommunala skolan. I Kristianstads kommun har en friskola lagts ner. Detta blev då en merkostnad för de kommunala skolorna eftersom friskolan hade ett annat upplägg i sin pedagogik. Det som elever på den kommunala skolan redan hade lärt sig, hade de på friskolan inte gått igenom än och det ledde till ekonomiska konsekvenser då eleverna var i behov av mer stöd. Då handlar det inte längre bara om att skapa två femteklasser istället för en femteklass. Andra kostnader ökar också samtidigt, skolskjutsar, matbetspisning, läromedel, personal, och allt detta ska rymmas i skolpengen som redan har räknats på i marginal. Kan verkligen Lunds kommun och Helsingborgs stad stå beredda för en sådan insats utan att det ska påverka budgeteringen. Samtidigt sker det nerdragningar i skatteunderlaget i Lunds kommun då befolkningen inte ökat lika mycket som beräknat, vilket innebär att även skolpengen per elev ändras. Det sker alltså nerdragningar i en verksamhet där hela tiden kraven ökas på verksamheten. Detta måste även skolförvaltningen bolla med oavsett i vilken kommun det gäller. Positivt för Lunds kommun är att de har ett bra rykte i skolorna och behöver således inte arbeta i motvind. Vad händer då om en friskola läggs ner, finns det en beredskapsplan? Nej. Det är lätt att

säga att det kommer nog att lösa sig om en skola skulle läggas ner och kommunen blir ansvarig för ytterligare 400 elever, som de ska hjälpa inom ett par dagar. Har Lunds kommun och Helsingborgs stad tänkt på konsekvenserna genom exempelvis olika läsårsplaner. Uppenbarligen är det ett problem då Kristianstad är ett levande bevis för detta. Kommunerna borde ta lärdom av Kristianstad som vet vad det egentligen innebär att en friskola läggs ner. Även om Kristianstads kommun har varit med om att en friskola har lagts ner och detta ledde till extra kostnader för de kommunala skolorna har de i nuläget ingen direkt beredskapsplan om detta händer igen. Istället har de börjat arbeta utifrån en beredskapsplan i händelse av brand på en kommunal skola och de diskuterar om denna planering kan användas även i händelse av nedläggning av en friskola. På detta sätt står Kristianstads kommun kanske mer förberedda om det skulle hända igen och denna typ av förberedelse kanske är en föregångare även för Helsingborgs stad och Lunds kommun.

*”Det är lättare att planera verksamheten om man vet hur framtiden kommer att se ut”*

Maria Kullberg-Persson, ekonom Kristianstads kommun

Då Kristianstads kommun har ett orosmoment framför sig i form av att det planeras en ny friskola i innerstaden med ca 400 elever och även att de vet om att kommunen är inne i en svacka nu med svikande skatteunderlag och ett elevunderlag som inte är det optimala enligt deras årsredovisning, ter det sig märkligt att de inte har en utstakad plan för hur de ska lösa detta problem som kommer att ske förr eller senare. De har en ständig oro från två håll, både skattepengarna och det föränderliga elevantalet. Samtidigt är det anmärkningsvärt att från kommunens håll dra ner på skattepengarna till skolan då det handlar om elevernas kunskaper och kraven på elevernas kunskaper ökar hela tiden. Dessutom har Kristianstads kommun många grundskolor, 53 stycken varav 6 stycken är friskolor med drygt 80 000 invånare och detta ska jämföras med Helsingborgs stad som har 130 000 invånare och där har de 57 stycken grundskolor. Antalet skolor är något som Kristianstad kommun borde titta över och göra någonting åt. Det är inte hållbart med så många skolor på det elevunderlaget de har att budgetera över. Samtidigt ska de ge friskolorna samma bidrag som de kommunala skolorna kostar dem i extra avgifter som strukturbidrag, modersmålsundervisning, speciallärare etcetera. Vari ligger logiken där med att en kommun har så många skolor och att skolorna

samtidigt ska täcka upp för varandra? Det måste till en förändring i planeringen och detta kan vara ett sätt.

### **5.3.1 Bidrag på lika villkor**

Något som Maria och Ismeta betonade i intervjuerna var konsekvenserna kring bidrag på lika villkor som är reglerat i den nya skollagen. Enligt Maria måste alla beslut som de tar gällande den kommunala grundskolan noggrant begrundas, eftersom samma skolpeng de ger till den kommunala skolan måste även friskolan ersättas med. Ett exempel som Maria tar upp är strukturstöd, stödet innebär att de kommunala skolorna på landsbygden får ett bidrag på grund av litet elevunderlag och bidrag på lika villkor medför att friskolor på landsbygden även får ta del av detta strukturstöd. I Kristianstad växer ett nytt orosmoment upp i kommunen, som tidigare nämnts, att det planeras för en ny friskola i innerstaden med en upptagning på cirka 400 elever. Vad detta får för konsekvenser vet de ännu inte och de vet inte heller hur långt i planeringen friskolan är kommen. Om det ska vara bidrag på lika villkor ut från kommunen till friskolorna borde det inte även vara det på det andra hållet? Att kommunen får information från friskolan och dess planering hur det ligger till. Ska friskolan ha rätt till kommunala skattepengar borde det i rimlighetens namn vara en öppen verksamhet precis som det är i kommunerna med offentligheten där inget ska kunna ske i skymundan.

Ismeta i Helsingborgs stad förklarar att det tidigare fanns en referensgrupp på förvaltningsnivå där en eller flera representanter från den kommunala skolan var med. Denna referensgrupp har de inte längre då de inte har en representant från friskolorna blir det inte på lika villkor. Att bidrag på lika villkor har förändrat något i Lunds kommun var det inget som Patrik tog upp. Bidrag på lika villkor är det som har gjort att arbetet kring budgeten mest har förändrats enligt Maria och Ismeta. Hela tiden måste det göras noggranna avvägningar när kommunen vill investera eller satsa på den kommunala skolan eftersom samma peng måste de betala till friskolorna. De menar att de extra resurser de lägger på de kommunala skolorna måste de även ge i bidrag till friskolorna med motsvarande belopp. Konsekvensen av detta kan bli att de kommunala skolorna blir drabbade eftersom kommunen kanske inte har medel att betala även till friskolorna. Kommunen måste följa lagen, även om det kostar att göra detta. Bidrag på lika villkor handlar inte bara om medel, tyvärr har Helsingborgs stad tagit bort

referensgruppen som säkert var ett bra sätt att ventilera och få fram underlag till beslut gällande budgeten.

#### **5.4 Nya budgetmetoder i verkligheten**

Det har utvecklats nya budgetmetoder för att kommuner ska kunna förbättra sina budgetprocesser (Akten et al., 2009). Då Sveriges kommuners verksamhet är reglerat av lagen kan det uppstå komplikationer med att använda dessa nya metoder som finns att tillgå. Möjligen kan en kombination av lagen och metoderna användas och på så vis göra budgetunderlaget mera tillförlitlig i takt med de ständiga förändringarna i skolförvaltningen. Istället upptäckte vi genom denna undersökning att på skolförvaltningen och kommuner arbetar de kontinuerligt med uppföljning för att vara i fas med de ständiga förändringarna och dessa metoder som används vid uppföljningarna kan liknas vid de olika budgetmetoderna.

I Kristianstads kommun, berättar Maria, att om skolorna går med överskott vid årets slut är de beroende av hur mycket pengar kommunen har som helhet för att skolorna ska få ta med sig överskottet från ett år till ett annat. Hon poängterar att den enskilda skolan i ett skolområde ska vara i balans vid årets slut. Är det någon skola som har gått med underskott för skolchefen en dialog med den berörda rektorn och kan flytta pengar från en skola i skolområdet som har överskott i sin budget till den aktuella skolan. Detta sätt att arbeta med uppföljning är att likna vid den nya budgetmetoden kostnadsställebudgetering. Det viktigaste med kostnadsställebudgetering enligt Brorström et al. (2005) är att budgeten balanserar mellan alla skolorna. I Helsingborgs stad och Lunds kommun använder de inte sig av kostnadsställebudgetering. Om en skola har ett underskott eller överskott i sin budget i slutet av året får skolorna i dessa två kommuner ta med sig detta in i det nya året. Patrik anser att varje skola ska klara sig själv ekonomiskt och han betonar att det är skolområdet som helhet som ska vara i balans. En fördel med kostnadsställebudgetering kan vara att en skola med dåligt elevunderlag får samma förutsättningar som en skola med ett högt elevunderlag då båda skolorna dras med fasta kostnader. Precis som Ismeta menar är det de fasta kostnaderna som har försvårat för rektorerna när elevunderlaget minskar på grund av det fria skolvalet. Detta leder till att intäkterna minskar för skolorna medan deras fasta kostnaderna som lokaler och personal är fortfarande kvar. Det är svårt att minska

kostnaderna i samma takt som intäkterna minskar eftersom lokaler och personal inte kan sägas upp lika snabbt som elevunderlaget kan skifta. En nackdel med kostnadsställebudgetering är att i ett skolområde kanske det är en skola som är populär och därmed får ett överskott i sin budget och får på så vis täcka upp för de andra skolorna som går med underskott. Detta är det som Lunds kommun vill komma ifrån genom att rektorerna ska vara mer flexibla i sin verksamhet. Patrik berättar att i uppföljningen gör varje rektor en scenarioplanering där de ska tänka på framtiden och vara beredd på vissa händelser innan de inträffar. Därmed använder sig även Lunds kommun sig av en budgetmetod, scenarioplanering, i deras uppföljning. Detta kan vara ett bra system att kombinera då lagen säger att budgeten ska vara på ett helt kalenderår. Att använda sig av scenarioplanering och verkligen tvinga rektorerna att tänka framåt och vara beredda på ett scenario som komplicerar budgeteringen gör kanske skolorna mera effektiva. De måste kämpa för att överleva. Dessutom får de ta med sig över- eller underskottet till nästkommande år vilket gör att besluten får konsekvenser i framtiden, både till sin egen fördel eller nackdel. Lund anser sig vara en vinnare på det fria skolvalet då kommunen drar till sig elever utifrån kommunen. Lund har ett rykte om sig att vara en bra skolkommun och detta blir en stor del av gratis marknadsföring för kommunens skolor. Rektorerna ska göra scenarioplanering för framtida eventuella händelser, men ingår det då i denna planering att tänka igenom vad det innebär att ta emot elever från friskola som inte har samma förutsättningar som de elever som redan går på den kommunala skolan. Att det finns plats för att hysa in fler elever råder det visst ingen tvekan om, men finns det plats i resursplaneringen att utföra dessa förändringar med exempelvis extra undervisning. I Kristianstads kommun där de istället arbetar med kostnadsställebudgetering och att i vissa fall får skolorna ta med sig överskottet till nästkommande år, sätter de kanske inte samma press på rektorerna att verkligen arbeta med budgeten och dess beslut under årets gång. Konsekvenserna här blir inte lika stora som i Lund. För att få bukt med problemen i Kristianstad vore bra med mera planering. Det verkar vid en jämförelse med Helsingborg och Lund att det fattas en pusselbit i Kristianstads planering. Det betonas hela tiden att rektorerna i Kristianstad ska känna ansvar för sin budget, samtidigt när de vid årets slut kan låna från andra skolor i samma skolområde om deras skola gått dåligt. Om de istället inför scenarioplanering på skolorna kan detta vara ett steg i rätt riktning för rektorerna att känna ansvar för sin budget och planera för ett minskande elevunderlag.



## 5.5 Det ständiga uppföljningsarbetet

Enligt teorin är det av stor vikt att det hela tiden görs uppföljningar och prognoser av budgeten. Detta är alla ekonomerna som vi intervjuat likvärdigt överens om. Dessutom bör det ske en regelbunden uppföljning och säkerställning, enligt teorin. I de tre kommunerna vi har undersökt sker alla uppföljningar månadsvis och i Helsingborgs stad och Kristianstads kommun sker det även varannan månad, en större uppföljning som skickas vidare till skolförvaltningen och kommunstyrelsen.

*”Det blir mycket uppföljningar men gör vi inte uppföljningar vet vi inte var vi är”*

Maria Kullberg-Persson, ekonom Kristianstads kommun

Den månadsvisa uppföljningen går i stort till på samma sätt i alla tre kommuner. Det är rektorerna i respektive skola i kommunen som gör uppföljning av budgeten. Detta därför att rektorerna ska känna ansvar för budgeten menar Maria. Rektorerna räknar antalet elever på varje skola samt kontrollerar kostnaderna såsom lönekostnader, mat och läromedel gentemot det budgeterade. Precis som Starck och Bailes (1996) skriver ska det faktiska utfallet jämföras med det budgeterade i uppföljningen. Om det vid uppföljningen framkommer att det faktiska utfallet inte stämmer med det budgeterade och skolan prognostiserar att gå med underskott, ska en åtgärdsplan skrivas av rektorn. För att rektorerna verkligen anpassar verksamheten efter åtgärdsplanen ska åtgärdsplanerna i slutändan skickas till skolförvaltningen för kontroll och uppföljning. Precis som med budgetprocessen har kommunerna arbetat fram ett bra tillvägagångssätt för en trovärdig uppföljning. I alla tre kommunerna är alla de som arbetar med budgeten även involverade i uppföljningsarbetet. Uppföljningen har alltid varit en viktig del i budgeten och efter införandet av det fria skolvalet med ett skiftande elevunderlag, har det blivit om än viktigare med uppföljning poängterar alla våra respondenter. Det är alltid rektorn som gör uppföljningar för skolorna eftersom de ska känna ansvar för verksamheten som Maria menade men det kan också vara att de känner till sin egen verksamhet bäst. I samband med uppföljning görs det i alla tre kommuner en prognos hur de tror att året kommer att sluta. I både Lunds kommun och i Helsingborgs stad görs det av rektorerna en prognos varje månad, medan rektorerna i Kristianstads kommun gör denna prognos endast varannan månad. Då det poängteras av Maria i Kristianstad kommun att rektorerna ska känna ansvar för sin verksamhet kunde det förväntas att

även de gör prognoser varje månad för hur de tror året kommer att sluta. Då elevantalet är föränderligt i just Kristianstads kommun borde tätare prognoser vara ett sätt att hinna sätta in åtgärder i tid för att undvika ett underskott för skolorna.

Det är viktigt att göra uppföljningar regelbundet på grund av den osäkerhet som ändå finns kring elevantalet. Det fria skolvalet kan påverka att en skola kan tappa många elever och därmed gå med underskott, då är det viktigt att upptäcka detta i tid och göra åtgärdsplaner för att den skolan ska komma i balans i budgeten igen. På grund av detta har uppföljningen av budgeten blivit mer betydelsefull efter införandet av det fria skolvalet. Hade det gått exempelvis tre månader mellan uppföljningarna hade således skolan fått tre månader mindre på sig att åter få budgeten i balans. I Helsingborgs stad och Kristianstads kommun görs det en större och mer omfattande uppföljning varannan månad. Det kan vara en fördel att göra en större budgetuppföljning som skiljer sig från den ordinarie budgetuppföljningen på så vis att det blir mer press på rektorerna att verkligen hålla sin budget och att uppföljningsarbetet inte bara blir en slentrian i budgetarbetet.

## 6. Slutsats och diskussion

---

*I detta sista kapitel kommer våra slutsatser som vi kommit fram till samt våra egna reflektioner att redovisas. Slutligen kommer vi även att lämna förslag på fortsatt forskning.*

---

### 6.1 Slutsats

Undersökningens mål är att skapa en fördjupad förståelse och kunskap om hur skolförvaltningen går tillväga för att planera och budgetera osäkerhet för grundskolan och på vilket sätt budgetarbetet har påverkats av det fria skolvalet och friskolorna.

Studien visar på att budgetarbetet ser i stort likadant ut i de tre kommunerna; Helsingborg, Lund och Kristianstad. För att kunna budgetera för verksamheten på grund av det osäkra elevantalet som uppkommit i samband med det fria skolvalet och friskolorna genomsyras budgetarbetet av planering, kommunikation och kontroll, vilket även ansågs vara syftet med budgeten. Det var ingen av respondenterna som menade att budgetens syfte hade förändrats på grund av det fria skolvalet, däremot har det förstärkts i och med införandet av den nya skollagen. Något vi tycker att de måste arbeta vidare på är att skapa tvärfunktionella arbetsgrupper, en så kallad interaktiv roll, genom kommunikationen som sker i budgetarbetet. Dessa tvärfunktionella arbetsgrupper ska verka från politikerna som klubbar budgeten och ut till rektorerna som arbetar utifrån den. Genom detta arbete blir den måluppfyllande rollen tydligare, att alla ska genom budgeten arbeta mot gemensamt uppsatta mål för organisationen. Den planerande rollen kommer ändå alltid att finnas i viss mån genom den kortsiktiga och långsiktiga planeringen av elevantal och den kontrollerande rollen är en del av själva uppföljningsarbetet av budgeten. Det som är av stor betydelse under arbetet med budgeten är att alla vet det gemensamma målet och att de arbetar mot detta mål genom både de tvärfunktionella arbetsgrupperna och dess kommunikation och genom själva budgeten.

Undersökningen visar också att det inte är själva budgetprocessen i sig som har förändrats med det fria skolvalet, de ansåg att budgetprocessen var bra uppbyggd redan innan införandet av det fria skolvalet och endast finjusteringar har behövt göras.

Förändringen med den nya skollagen är att det har blivit svårare och ännu viktigare att planera verksamheten och veta var eleverna kommer att gå någonstans. För att ta reda på detta har den långsiktiga planeringen blivit viktigare. Här har vi upptäckt lite olika sätt att planera för det osäkra elevantalet. Helsingborg använder tre steg i planeringen och jämför dessa med varandra för underlaget till budgeten, Lund använder två steg och i Kristianstad endast ett steg. Här borde kommunerna ta lärdom av varandra och bilda ett nätverk för att ta tillvara på varandras kunskaper och därmed bygga upp hållbara underlag. Något som fått en konsekvens i planeringen enligt Helsingborgs stad och Kristianstads kommun i och med friskolorna, är bidrag på lika villkor som står angivet i skollagen. Alla beslut måste noggrant begrundas då det får konsekvenser även utanför de kommunala ramarna. Samma bidrag som betalas ut till de kommunala skolorna, exempelvis modersmålsundervisning eller strukturstöd, måste betalas ut även till friskolorna i kommunen. Detta är lite hårt mot kommunerna då de redan genom kommunallagen har press på sig att budgeten ska vara i balans och att de ska hålla en god ekonomisk hushållning.

Undersökningen visar att de nya budgetmetoderna som har arbetats fram för att hjälpa kommuner i sitt budgetarbete inte är så utbredda i de tre kommunerna. I två kommuner används nya budgetmetoder istället som en uppföljningsmetod för en ytterligare hantering av det osäkra elevantalet. Lunds kommun använder scenarioplanering i sin uppföljning för att rektorerna lättare ska kunna planera för det som är osäkert om framtiden. Detta kan kopplas ihop med att Lunds syfte med budgeten är planerande. Dessutom tvingar det rektorerna att planera utifall att något händer och på så vis kunna vara förberedda för det oförutsedda och dess merkostnader. I Kristianstads kommun använder de sig av kostnadsställebudgetering vid årets slut, för att alla skolor i ett skolområde ska vara i balans. I varje skolområde arbetar skolområdeschefen fram ett förslag att flytta överskott från en skola till en annan skola med underskott. Även här kan metoden kopplas ihop med deras syfte med budgeten, att den är kontrollerande. En sak att ha i beaktande dock är detta görs när budgetåret är slut och ingår således inte planeringsstadiet.

Kristianstads kommun som har upplevt en nedläggning av friskola och fått stå för den merkostnad en nedläggning kan innebära, har arbetat fram en preliminär beredskapsplan för att ta emot de elever som står utan skola. Helsingborgs stad och Lunds kommun som

inte anser sig behöva en beredskapsplan har inte varit med om nedläggning av friskola. Samtidigt ska man ha i åtanke att Kristianstads kommun har 80 000 invånare jämfört med Helsingborgs stad som har 130 000 invånare och Lunds kommun som har 100 000 invånare. Då invånarantalet skiljer sig mellan Kristianstads kommun och de andra kommunerna finns det även en risk att en mindre kommun är mer känslig för en nedläggning av friskola och dess konsekvenser än en stor kommun med ett större upptagningsområde. Att både Helsingborgs stad och Lunds kommun är relativt stora är kanske också något de har i beräkningen då dessa båda inte anser att en nedläggning skulle vara ett ekonomiskt bekymmer.

Respondenternas svar visar att det fria skolvalet har påverkat uppföljningsarbetet av budgeten. De ansåg att det har blivit mer betydelsefullt att följa upp budgeten månadsvis, eftersom det fria skolvalet har gjort att en skola kan tappa flera elever snabbt och på grund av det gå med underskott. Detta är något som är viktigt att upptäcka i tid ansåg samtliga respondenter, eftersom skolan ska vara i balans. Alla tre kommunerna arbetar ständigt med uppföljning och det görs varje månad. På så vis kan de kontrollera det budgeterade gentemot vad utfallet blev i elevantal. Vid varje uppföljning görs det dessutom en prognos för hur de tror att året kommer att sluta. Om en skola prognostiserar att de kommer att gå med minus på grund av exempelvis minskat elevantal måste rektorn på skolan skriva en åtgärdsplan för hur de tänkt lösa problemet. De får alltså inte bara sitta och vänta på att något ska ske utan måste åtgärda problemen. Det ständiga uppföljningsarbetet har alltid varit en viktig del i budgetarbetet, dock har den blivit än mer betydelsefull nu efter den nya lagens införande då elevunderlaget kan skifta mer under årets gång enligt våra respondenter.

Med andra ord tyder det på att det fria skolvalet och friskolorna har påverkat planeringen och uppföljningen i budgetarbetet. Detta är något som förvaltningen och rektorerna hela tiden måste arbeta med och som är tidskrävande enligt våra respondenter.

## **6.2 Studiens bidrag**

Det teoretiska bidraget med denna studie visar på att kommuner påverkas i planeringen och uppföljningen med budgeten på grund av den nya skollagen. De kommunala skolorna är utsatta för konkurrens samtidigt som kommunen är de ytterst ansvariga för eleverna i kommunen. Skollagen tvingar dessutom kommunerna till bidrag på lika villkor, samtidigt som kommunerna enligt kommunallagen ska budgetera med balans med kommunens skattepengar. Studien bidrar även till att visa hur arbetet med budgetering hela tiden måste anpassas efter de föränderliga tider som råder, att budgeten har varit si eller så är inget att ta fasta på utan det krävs hela tiden omarbetningar i syftet med budgeten. Det har tidigare skrivits om att budgetens syfte i kommuner oftast är planerande enligt Sivabalan et al. (2009) eller kontrollerande som Brorström et al. (2005) menar på, men genom denna studie visar det att detta har förändrats i alla fall för skolförvaltningens del där vi anser att syftet med budgeten är att den är måluppfyllande.

Denna studie kan i praktiken bidra med att skapa tvärfunktionella arbetsgrupper inom kommunerna för planeringen av budgeteringen, från politikernivå som beslutar budgeten till rektorerna som arbetar med verksamheten dagligen. Även att skapa ett nätverk mellan ekonomer i kommunerna för att ta lärdom av varandra hur de löser och arbetar med uppkomna situationer som påverkar planeringen och budgeteringen. Studien bidrar även till att ekonomer på kommuner som arbetar med grundskolan kan få en bild hur andra kommuner arbetar som de kan använda sig av i sitt dagliga arbete.

## **6.3 Egna reflektioner och förslag till fortsatt forskning**

I denna undersökning används en kvalitativ ansats och med hjälp av intervjuer ville vi få svar på vår forskningsfråga. Vi är medvetna om att vi inte kan göra några generaliseringar utan då hade det behövts göras en enkätundersökning. Vi valde att göra kvalitativa intervjuer för att få en djupare förståelse hur skolförvaltningen går tillväga för att planera och budgetera osäkerhet samt hur det fria skolvalet och friskolorna har påverkat planeringen och budgetarbetet. Detta tror vi inte att vi hade fått på samma sätt om kvantitativ metod hade valts.

Undersökningen bygger på intervjuer som vi har gjort med ekonomer på tre relativt stora kommuner med flera friskolor och budgetarbetet i de valda kommunerna skilde sig inte så mycket från varandra. Däremot hade det varit intressant att forska om det fria skolvalet påverkar mindre kommuner i större utsträckning än större kommuner.

Under arbetets gång har det uppmärksammats om problematiken kring bidrag på lika villkor. Hur kan bidrag på lika villkor verkligen beräknas på lika villkor? Har friskolor samma kostnader som de kommunala skolorna? Detta hade varit intressant att göra en vidare forskning på.

---

## Referenslista

---

- Abbott, J. (2005). Understanding and managing the unknown: The nature of uncertainty in planning. *Journal of Planning Education and Research* 24, s. 237-251.
- Abernethy, M. A. & Brownell, P. (1999). The role of budgets in organizations facing strategic change: an exploratory study. *Accounting, Organizations and Society* 24, s. 189-204.
- Akten, M., Giordano, M. & Scheiffele, M. A. (2009). Just-in-time budgeting for a volatile economy. *McKinsey Quarterly* 3, s. 115-121.
- Ax, C., Johansson, C. och Kullén, H. (2009). *Den nya ekonomistyrningen*. Uppl. 4. Malmö: Liber.
- Blom-Hansen, J. (2002). Budget procedures and the size of the budget: Evidence from Danish local government. *Scandinavian Political Studies* 25, s. 85-106.
- Brorström, B., Haglund, A. & Solli, R. (2005). *Förvaltningsekonomi*. Uppl. 2. Lund: Studentlitteratur.
- Christensen, L., Engdahl, N., Gräas, C. & Haglund, L. (2010). *Marknadsundersökning*. Uppl. 3. Lund: Studentlitteratur.
- Crawford, L., Costello, K., Pollack, J. & Bentely, L. (2003). Managing soft change projects in the public sector. *International Journal of Project Management* 21, s. 443-448
- de Waal, A., Hermkens-Janssen, M. & van de Ven, A. (2011). The evolutionary adoption framework: explaining the budgeting paradox. *Journal of Accounting & Organizational Change* 7 (4), s. 316-336.
- Ekonomifakta (2012a). *Elever i friskola*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Valfarden-i-privat-regi/Skolan-i-privat-regi/Elever-i-friskola/>> (2012-04-03).
- Ekonomifakta (2012b). *Friskolor i Sverige*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Valfarden-i-privat-regi/Skolan-i-privat-regi/Antal-friskolor-i-Sverige/>> (2012-04-03).
- Flynn, N. (1995). The future of public sector management: Are there some lessons from Europe? *International Journal of Public Sector Management* 8 (4), s. 59-67.
- Gomes, C. F., Yasin, M. M. & Lisboa, J. V. (2008). Project management in the context of organizational change: The case of the Portuguese public sector. *International Journal of Public Sector Management* 21, s. 573-585.
- Greve, J. (2011). *Budget*. Uppl. 2. Lund: Studentlitteratur.
- Halvorsen, K. (1992). *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Hansen, S. C. & Van der Stede, W. A. (2004). Multiple facets of budgeting: an exploratory analysis. *Management Accounting Research* 15, s. 415-439.
- Helsingborgs stad (2011a). *Årsredovisning 2010*. (Elektronisk). Tillgänglig: <[http://www.helsingborg.se/ImageVaultFiles/id\\_9784/cf\\_2/Helsingborg\\_arsredovisning\\_2010.PDF](http://www.helsingborg.se/ImageVaultFiles/id_9784/cf_2/Helsingborg_arsredovisning_2010.PDF)> (2012-05-21).
- Helsingborgs stad (2011b). *Tertialbokslut med styrkort, 31 augusti 2011*. (Elektronisk). Tillgänglig: <[http://www.helsingborg.se/ImageVaultFiles/id\\_16446/cf\\_2/Tertialrapport\\_med\\_styrkort\\_augusti\\_2011\\_webb.PDF](http://www.helsingborg.se/ImageVaultFiles/id_16446/cf_2/Tertialrapport_med_styrkort_augusti_2011_webb.PDF)> (2012-05-21).
- Helsingborgs stad (2012). *Grundskolor i Helsingborg*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.helsingborg.se/Medborgare/Utbildning-och-barnomsorg/Grundskola/Grundskolor-i-helsingborg/>> (2012-05-21).



- Igelström, B. (2009). *Att styra och mäta värdeskapande*. Hästveda: Xantro. *Kommunallagen*. SFS 1991:900.
- Kristianstads kommun (2011). *Grundskolor A-Ö*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.kristianstad.se/sv/Kristianstads-kommun/Utbildning/A-O-skolor/Ny-Grundskolor-A-O/>> (2012-05-17).
- Kristianstads kommun (2012). *Årsredovisning 2011*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.kristianstad.se/upload/Forvaltningarna/ekonomiavdelningen/dokument/>> (2012-05-17).
- Lunds kommun (2011a). *Befolkningsprognos för Lunds kommun 2011*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.lund.se/Global/F%C3%B6rvaltningar/Kommunkontoret/Utvecklingsavd/Statistik>> (2012-05-10).
- Lunds kommun (2011b). *Årsredovisning 2010*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.lund.se/Global/F%c3%b6rvaltningar/Kommunkontoret/Utvecklingsavd/>> (2012-05-10).
- Lunds kommun (2012a). *Ekonomiskt resultat för Lunds kommun*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.lund.se/Kommun--politik/Kommunfakta/Kommunens-ekonomi/Fran-budget-till-arsredovisning/Kommunens-ekonomi/>> (2012-05-10).
- Lunds kommun (2012b). *Grundskolor, fristående*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.lund.se/Utbildning--forskola/Grundskola/Grundskolor-fristaende/>> (2012-05-10).
- Lunds kommun (2012c). *Grundskolor, kommunala*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.lund.se/Utbildning--forskola/Grundskola/Grundskolor-kommunala/>> (2012-05-10).
- Patel, R. & Davidson, B. (2003). *Forskningsmetodikens grunder*. Uppl. 3. Lund: Studentlitteratur.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students*. Uppl. 5. Edinburgh: Pearson Education Limited.
- SCB (2005). *Mer om Grundskolan: elever per 15 oktober*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.scb.se/Pages/Standard>> (2012-04-24).
- SCB (2012). *Grundskolan – elever per 15 oktober*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.scb.se/grundelev>> (2012-04-24).
- Seal, W., Garrison, R. H. & Norren, E. W. (2009). *Management Accounting*. Uppl. 3. Maidenhead: McGraw-Hill Higher Education.
- Seer, G. (2000). Special library financial management: the essentials of library budgeting. *The Bottom Line: Managing Library Finances* 13 (4), s. 186-193.
- Sivabalan, P., Booth, P., Malmi, T. & Brown, D. (2009). An exploratory study of operational reasons to budget. *Accounting and finance* 49, s. 849-871.
- Skollagen*. SFS 2010:800.
- Skolverket (2011). *Antalet fristående grundskolor ökar*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/2.1862/2.4290/2.4442/antalet-fristaende-grundskolor-okar-1.127488>> (2012-05-09).
- Skånska Dagbladet (2012). *Skolbudgeten sprack på 12 av 18 enheter*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.skanskan.se/article/20120313/STAFFANSTORP/703129812/-/skolbudgeten-sprack-pa-12-av-18-enheter>> (2012-04-03).
- Stadskontoret (2003). *Hur mycket styr staten kommunerna och landstingen?* (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.statskontoret.se/upload/publikationer/2003/200326b.pdf>> (2012-04-30).
- Starck, P. L. & Bailes, B. (1996). *The budget process in schools of nursing: A primer*

- for the novice administrator. *Journal of Professional Nursing* 12, s. 69-75.
- Sterck, M. (2007). The impact of performance budgeting on the role of the legislature: a four-country study. *International Review of Administrative Sciences* 73 (2), s. 189-203.
- Sveriges kommuner och landsting (2005). *Hushållning i lagens namn*. (Elektronisk). Tillgänglig: <[http://brs.skl.se/brsbibl/kata\\_documents/doc36772\\_1.pdf](http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc36772_1.pdf)> (2012-05-09).
- Sveriges kommuner och landsting (2009). *Så styrs en kommun*. (Elektronisk). Tillgänglig: <[http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/om\\_kommuner/sa\\_styrs\\_en\\_kommun](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/sa_styrs_en_kommun)> (2012-05-09).
- Sveriges kommuner och landsting (2010). *Komplettering av bidragsvillkor för fristående verksamheter – Reviderad 11 augusti 2010*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://brs.skl.se/skbibl/cirkdoc>> (2012-04-03).
- Sveriges kommuner och landsting (2011a). *Kommunernas kostnader och intäkter*. (Elektronisk). Tillgänglig: <[http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/om\\_kommuner/kostnader\\_och\\_intakter](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/kostnader_och_intakter)> (2012-04-19).
- Sveriges kommuner och landsting (2011b). *Utvärdering av skatteunderlagsprognoser för 2010*. (Elektronisk). Tillgänglig: <[http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/ekonomi/budget\\_och\\_planering/](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/ekonomi/budget_och_planering/)> (2012-04-23).
- Wallander, J. (1999). Budgeting – an unnecessary evil. *Scandinavian Journal of Management* 15, s. 405-421.
- Wilks, S. (1995). Reform of the national budget process in Sweden. *International Journal of Public Sector Management* 8 (2), s. 33-43.

# Bilaga 1: Intervjufrågor

## Grunduppgifter

1. Hur är skolförvaltningen uppdelad och vad heter den?
2. Vilken titel och vilka arbetsuppgifter har du?
  - Vilken roll har du i kommunen?
3. Hur länge har du arbetat med din nuvarande tjänst?

## Budgetarbete i kommuner

4. Vilket syfte har budgeten för er?
  - Hur använder ni budgeten i skolförvaltningen?
  - Har budgetens syfte ändrats på grund av det fria skolvalet?
5. Beskriv er budgetprocess för grundskolan och när budgetprocessen börjar respektive avslutas för nästkommande kalenderår?
  - Hur mycket tid lägger ni ner på budgetarbetet?
6. Vilka och hur många är delaktiga i framtagningen av budgeten?
  - Varför är dessa involverade?
  - Hur ser kommunikationen ut i arbetet med budgetprocessen?
7. Har budgetförebereelserna och budgetarbetet komplicerats eller förändrats på grund av friskolorna och det fria skolvalet, i så fall på vilket sätt?  
Exempelvis fasta kostnader och bidrag på lika villkor.
8. Hur går ni tillväga när ni ska budgetera för hur många barn som ska gå i varje skola/klass när antalet är ovisst?

9. Kollar ni mycket på statistik och/eller prognoser när ni ska göra en budget för nästa år?
  
10. Har ni en beredskapsplan i budgeteringen för att kunna ta emot elever från friskolor, utan att budgeten för de kommunala skolorna påverkas?
  
11. Använder ni er av olika former av planering vid budgeteringen?
  - Till exempel en lång tidsplanering för långsiktiga mål och en kort tidsplanering för att vara i fas med ständiga förändringarna?

### **Uppföljning av budgetarbete i kommuner**

12. Hur arbetar ni med uppföljning?
  - Vilka är delaktiga i uppföljningsarbetet?
  - Hur ofta gör ni uppföljningar av budgeten?
  
13. Vad gör ni om inte utfallet och budgeten stämmer? Har ni någon förutbestämd åtgärdsplan?
  - Brukar det verkliga utfallet stämma överens med det budgeterade?
    - Om det inte gör det, vad kan det bero på i så fall?
  
14. Har uppföljningen blivit betydelsefullare i och med friskolornas och det fria skolvalets intåg i grundskolan?

## Bilaga 2: Pilotstudie med Mimmi Bertilsson

*Frågeställning: Vilken roll har budgeten i skolförvaltningen och har den ändrats på grund av införandet av det fria skolvalet?*

Rollen som budgeten har för Lund öster berättar Mimmi, är planering och att få en översikt av ekonomin gällande hela året. Mimmi förklarar att de hela tiden arbetar med både kortsiktig och långsiktig planering. De ställer sig alltid frågan: hur stora är barnkullarna? I den långsiktiga planeringen ingår lokaler och all personal. Hon berättar vidare att i Lunds kommun arbetar de med en ekonomi- och verksamhetsplan, detta innebär att de blickar tre år framåt i ekonomin. Syftet med budgeten har alltid varit detsamma menar Mimmi.

*Frågeställning: Hur ser budgetprocessen för skolförvaltningen gällande grundskolan ut och har den förändrats efter de nya förutsättningarna gällande fritt skolval?*

Mimmi förklarar att kommunstyrelsen fastställer internbudgeten för nästkommande år i maj-juni. Underlaget som kommunstyrelsen använder sig av är det faktiska antalet barn för de senaste två åren och faktiskt antal barn i mars pågående år. Kommunfullmäktige godkänner budgeten i slutet av juni och ramarna redovisas för förvaltningen. Hon berättar vidare att internbudgeten för grundskolan är uppdelad i lokalkostnader, särskild verksamhet, direkt skolpeng samt föräldraavgift. Beloppen som gäller för lokalkostnader, särskild verksamhet och föräldraavgift är fastställda av kommunfullmäktige och är öronmärkta. På Barn- och Skolförvaltningen Lund Öster hanteras dessa poster centralt av ekonomerna på förvaltningen för att avlasta skolledarna. Mimmi förklarar direkt skolpeng som är ett resursfördelningssystem som är anpassad till regeringens proposition om ”Offentliga bidrag på lika villkor”. Innebörden av detta är att bidragen är framräknade på samma sätt för den enskilda och fristående verksamheten som för den kommunala och det är kommunfullmäktige som fastställer skolpengsbeloppet. I september-oktober begär förvaltningen in elevantalet från de olika rektorerna/skolledarna. I detta underlag ska de ange hur många barn de beräknar ska gå på deras skola. Barn- och skolförvaltningen Lund östers internbudget ska vara klar i november och vidare skolbudgeten som skolledarna ska vara klar i februari innevarande kalenderår. På denna förvaltning berättar Mimmi ett 30-tal personer är involverade i budgeten och att kommunikationen alltid är öppen. Vidare

berättar Mimmi att budgetarbetet och dess förberedelser har förändrats i och med införandet av det fria skolvalet och friskolorna. Mest är förändringen på kommunfullmäktige nivå eftersom de bestämmer skolpengen och Lunds kommun har dyra lokalhyror och måste ge samma bidrag till friskolorna, bidrag på lika villkor.

*Frågeställning: Hur gör de på skolförvaltningen en tillförlitlig budget när underlaget hela tiden är skiftande?*

Problematiken kring budgeten förklarar Mimmi är att de aldrig vet exakt hur många barn som kommer in från förskolan. För att få ett underlag tittar de på hur området ser ut, närmare om det är mycket inflyttning eller om det är många nyfödda etcetera. De barn som redan går i skolan har de rätt bra koll på elevantalet per skola. Det som skapar problem här är att barn börjar och slutar under skolårets gång. Den direkta skolpengen för eleven upphör att utbetalas till skolan den dagen eleven slutar, medan de fasta kostnaderna är kvar och kan inte stoppas lika snabbt.

*Frågeställning: Använder skolförvaltningen sig av någon av de nya budgetmetoderna för att vara i fas med föränderligt elevantal?*

Mimmi berättar att de alltid arbetar långsiktigt utöver den årsbaserade budgeten. De tittar på 3-5 år framåt. En kortsiktig görs inför varje delårsrapport då förvaltningen gör en uppföljning på det faktiska elevantalet. Om Lund öster har färre barn än budgeterat för blir de återbetalningsskyldiga och om det är tvärtom att barnantalet är mer än budgeterat får de den summan av kommunfullmäktige. Den aktuella summan i båda fallen korrigeras i årsbokslutet.

*Frågeställning: Hur ser uppföljningsarbetet ut för budgeten gällande grundskolorna och dess elevantal och har uppföljningen blivit mer betydelsefull?*

Mimmi berättar att uppföljningen sker månadsvis och att det alltid har varit så. När skolorna tror att de kommer att gå med underskott måste skolledaren skriva en åtgärdsplan till politikerna. Skolan kanske måste minska på antalet vikarier eller minska antalet lärare. Effekten av detta kan ta lång tid, att avskeda en lärare kan ta upp till ett halvår eller mer förklarar Mimmi och då är det viktigt att långsiktigt veta hur många barn det eventuellt kommer att gå på skolan.