

Kommunforskning i Västsverige bedriver forskning om ekonomi och organisation i kommuner och landsting. En ny forskningsaktivitet är att årligen genomföra en enkätstudie där förekomsten av och uppfattningar om redovisning och styrning kartläggs. Enkäten riktas till ekonomichefer i landets samtliga kommuner. Varje enkätstudie ligger till grund för en rapport där utvalda problemställningar tolkas och analyseras. Rapporten ingår i serien av KFi-rapporter men har den särskilda benämningen RoS-rapport, vilket markerar att rapporten handlar om Redovisning och Styrning.

RoS-rapport 2 baseras på den andra enkätstudien som genomfördes hösten 2006. I rapporten görs också jämförelser över tid med resultat från den första enkätstudien som genomfördes 2005, vilket ger en grund för tolkningar och slutsatser om trender och tendenser. Rapportens titel är Förbättrad ekonomi och ökad grad av omorientering. En central iakttagelse är nämligen att kommunernas finansiella situation ser ljus ut framöver och att viljan att genomföra förändringar ökat.

Kommunforskning i Västsverige

Pilgatan 19A, 411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00, Fax 031-786 59 09
kfi@kfi.se www.kfi.se



**KommunForskning
i Västsverige**

Förbättrad ekonomi och ökad grad av omorientering

*Björn Brorström, Pierre Donatella,
Tobias Johansson, Viveka Nilsson,
Lisa Nöjd, Sven Siverbo, Rolf Solli*

Redaktör: Viveka Nilsson



**KommunForskning
i Västsverige**

2

RoS-RAPPORT 2007



RoS-rapport, 2007 (2)

Förbättrad ekonomi och ökad
grad av omorientering

Viveka Nilsson (redaktör)



Förbättrad ekonomi och ökad grad av omorientering
Viveka Nilsson (redaktör)
Första upplagan
Första tryckningen

©2007 Författarna
Tryckning Elanders, Mölnlycke
ISBN 978-91-976612-2-5

Innehåll



Förord	5
1. Inledning	7
2. Ekonomicheferna om ekonomin	11
3. Hot mot den ekonomiska utvecklingen	17
4. God ekonomisk hushållning	22
5. Betydelsens relativitet	29
6. Vad används den kommunala årsredovisningen till och varför förändras den över tid?	32
7. Styrfilosofier - förekomst och funktionalitet	38
8. Moderna politiska organisationer	41
9. Effektivitet utifrån organisatoriska egenskaper	49
10. Några reflektioner	58
Referenser	62



Förord

Kommunforskning i Västsverige bedriver forskning inom området kommunal ekonomi och organisation. Forskningen präglas av hög grad av praktisk relevans i kombination med strävanden att utveckla teori inom området. Ambitionen är att förena en god förtrogenhet med tillämpningar och villkor inom det studerade fältet med teoretiska färdigheter. Ett led i verksamhetsutvecklingen är genomförandet av en enkätstudie där uppfattningar om situationen i kommuner fångas. Enkäten riktar sig till ekonomichefer och ger deras bild av centrala omständigheter och frågor. Resultat från enkäten kan ligga till grund för formulering av nya forskningsfrågor, men enkätens resultat utgör i sig en intressant avrapportering. Enkäten behandlar företrädesvis frågor om redovisning och styrning och den rapport som sammanställs har givits namnet RoS-rapport.

Den första enkätstudien genomfördes 2005 och den första RoS-rapporten publicerades 2006. Föreliggande rapport – RoS-rapport 2 – baseras på en enkätstudie genomförd hösten 2006. Fortsättningsvis kommer enkätstudierna att genomföras på sensommaren och rapporten publiceras och presenteras senare samma år i samband med den



så kallade KFi-dagen. En ny verksamhet är etablerad inom KFi och en successiv utveckling kommer att ske av såväl enkäten som den publicerade rapporten. Förändringar kommer att ske med beaktande av vikten av att kunna jämföra över tid.

Ansvarig för genomförandet av enkätstudien har Pierre Donatella varit, utredare inom KFi. Redaktör för rapporten är Viveka Nilsson, forskare inom KFi. Ett flertal av forskarna inom KFi medverkar som författare.

Med förhoppning om en givande läsning

Björn Brorström, prorektor Högskolan i Borås och föreståndare KFi

1. Inledning

Av Viveka Nilsson

Syftet med föreliggande rapport är att utifrån ekonomichefers uppfattningar ge en bild av läget i våra kommuner avseende tre övergripande temaområden som rör kommunal ekonomi, styrning och organisation. Rapporten baseras på en enkät, riktad till ekonomicheferna i landets samtliga kommuner, som är indelad i de tre temaområdena med ett antal frågor under varje tema. För de frågor där det är möjligt redogörs för svaren från både 2005 och 2006 års enkät och jämförelser görs mellan åren. Rapporten ska även tjäna som utgångspunkt för formulering av nya forskningsproblem. Inom Kommunforskning i Västsverige är närheten till praktiken självklar och nästan alltid formuleras forskningsproblem utifrån intressanta och betydelsefulla praktiska omständigheter. Verksamheten är tillämpningsorienterad och det gäller att både belysa praktiska problem och ge upphov till teoretisk kunskap. I forskarnas intresse ligger viljan att förklara och förstå olika omständigheter och genom att samla in data om praktiska fenomen utvecklas förståelsen successivt med avseende på fenomenens dynamik, innehåll och sammanhang. I föreliggande rapport ligger fokus på en belysning av praktiska omständigheter som kan vägleda i formuleringen av nya forskningsproblem. Förklaring och förståelse har här en underordnad betydelse, varför rapporten är av beskrivande

karaktär. Nämnas ska att 2006 erhöles svar från 215 av landets 290 ekonomichefer, vilket innebär en svarsfrekvens på 74 procent. Föregående års svarsfrekvens låg på 77 procent och antal svarande ekonomichefer var 222.

Lägesbilden avseende de tre temaområdena presenteras i form av nio artiklar författade av sju medarbetare. De fyra första artiklarna är hänförlbara till temaområdet kommunal ekonomi. Den första och andra artikeln är skriven av Tobias Johansson och handlar om kommunernas finansiella resultat och dess utveckling framöver. Johansson konstaterar utifrån enkätmaterialen en positiv finansiell utveckling inom kommunsektorn under den närmaste framtiden och redogör också för ett antal upplevda hot mot detta förhållande. I den tredje artikeln diskuterar Lisa Nöjd viktiga åtgärder för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning, varav en ökad produktivitet anses vara den absolut viktigaste åtgärden enligt ekonomicheferna. Därefter följer en artikel av Rolf Solli som behandlar olika aktörsgruppers betydelse för kommunernas ekonomiska ställning och utveckling. Det visar sig att respondenterna anser att politikernas betydelse i detta avseende har ökat något på bekostnad av ekonomichefernas och förvaltningschefernas. Den femte och sjätte artikeln hänför sig till temaområdet kommunal styrning. I den första av dessa artiklar redogör Pierre Donatella för vad den kommunala årsredovisningen används till och varför den förändras över tid. Författaren drar slutsatsen att årsredovisningen enligt ekonomicheferna används i flera sammanhang och således är ett viktigt styrinstrument, och att de främsta orsakerna till att den förändras över tid har att göra med personer och ekonomi. Därefter följer Björn Brorström ett resonemang om förekomsten och funktionaliteten av styrfilosofier i landets kommuner. Det visar sig att nästan hälften av primärkommunerna har en antagen styrfilosofi. Det tredje temaområdet, kommunal organisation, behandlas i de två påföljande artiklarna. Sven Siverbo diskuterar innebörden av moderna politiska organisationer och dess omfattning och utbredning. Siverbo

konstaterar att det generellt inte är särskilt många kommuner som för närvarande utreder att förändra sin politiska organisation i den riktning som undersöks i artikeln, det vill säga att införa beredningar, ha en sammanhållen förvaltningsorganisation och göra kommunstyrelsen till enda nämnd. Viveka Nilsson diskuterar innebörden av effektiva organisationer utifrån ett antal organisatoriska egenskaper. Bland annat används de båda begreppen kontinuitet och förändring i sammanhanget och man kan se att obalansen mellan dessa båda företeelser enligt de tillfrågade har minskat något mellan de studerade åren. I den avslutande nionde artikeln följer så några reflektioner utifrån det presenterade materialet och nya forskningsproblem belyses. Likaså jämförs reflektionerna med slutsatserna i RoS-rapport 1, varför det är på sin plats att göra en beskrivning av de huvudsakliga resultaten i denna rapport där 2005 års enkät behandlas.

Titeln på RoS-rapport 1 är "Samarbete på bekostnad av anpassning?" och Björn Brorström och Sven Siverbo konstaterar att samarbetsnormen är stark i kommunerna. Samarbete är ett ideal för många kommuner och i kommuner som präglas av ett gott samarbete finns en strävan mot att bli ännu bättre på att samarbeta. Författarna poängterar dock att en allt starkare samarbetsfokusering kan vara problematisk, varför ledning och medarbetare bör uppmärksamma samarbetsnormen och inte utgå från att den är tillämplig i alla situationer och sammanhang. Fusion kan vara en bättre lösning liksom fission kan vara det. Kommunsammanslagningar ska genomföras när detta är lämpligt och en långtgående decentralisering ska omvänt genomföras när sådan är mest ändamålsenlig, samtidigt som anpassning ska ske till förändrade förutsättningar. Mekanismer för omorientering och förnyelse måste finnas, vilka dock ofta enligt författarna begränsas vid samarbete eftersom detta inte sällan syftar till att åstadkomma likformighet. En alltför stark fokusering på samarbete kan leda till att kommunerna blir bra på att göra det de gör idag, men missar anpassningen till förändrade förutsättningar.



Förbättrad ekonomi och ökad grad av omorientering

Lås oss nu se på lägesbilden avseende kommunal ekonomi, styrning och organisation och hur samarbetsnormen och förändringsbenägenheten utvecklats under det senaste året.



2. Ekonomicheferna om ekonomin

Av Tobias Johansson

Bokslutet för 2005 visar att kommunsektorn som helhet går med betydande ekonomiska överskott. Den ekonomiska situationen för kommunerna ser bättre ut än på länge. I medeltal uppgår det finansiella resultatet till 952 kronor per invånare (N = 290). Av de 215 kommuner som svarat på enkäten 2006 är det enbart 16 kommuner (7 procent) som redovisar negativt resultat för 2005 och således 199 kommuner (93 procent) som redovisar positivt resultat. Det är dock inte alltför längesedan som bilden såg annorlunda ut. De faktiska utfallen kan och bör därför kompletteras med hur bedömningar av den ekonomiska ställningen och utvecklingen görs av ekonomicheferna. Detta för att ge prognoser om hur utfallet kommer att bli i framtiden, men också för att få indikationer på hur den ekonomiska situationen upplevs.

I ekonomichefsenkäterna ombads respondenterna att bedöma hur troligt det var att kommunen kommer att uppnå ett positivt resultat för åren 2005 och 2006. I diagram 1 visas resultaten av denna fråga.

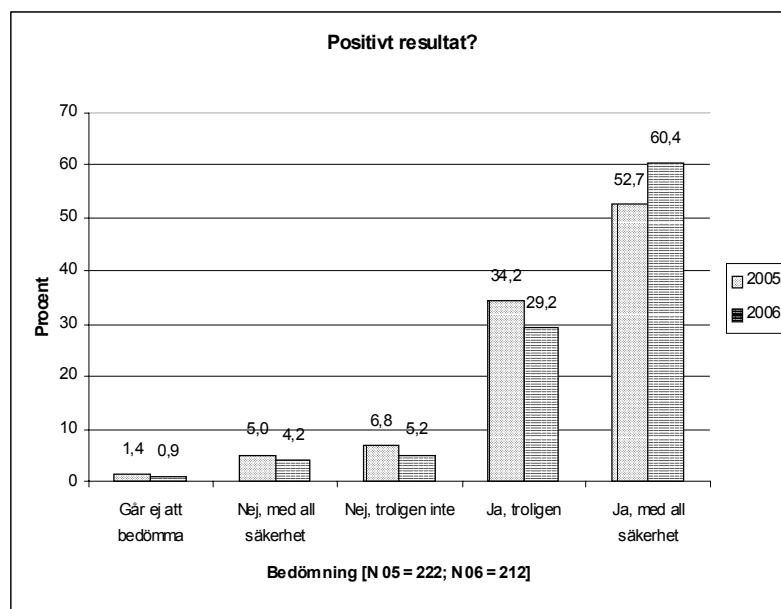


Diagram 1. Bedömning av finansiellt resultat för åren 2005 och 2006.

Det är tydligt att bedömningarna överensstämmer med utfallet relativt väl. En betydande majoritet av respondenterna ansåg 2005 att kommunen skulle uppnå ett positivt resultat och de anser även att 2006 års bokslut kommer visa på positivt resultat. Det finns även en svag trend som säger att de är något mer säkra på att så blir fallet detta år än de var året innan. För 2005 var det 86,9 procent som troligen eller med all säkerhet ansåg att resultatet skulle bli positivt. En jämförelse med 2006 visar att 89,6 procent av respondenterna anser att resultatet troligen eller med all säkerhet kommer att bli positivt. En liten men intressant grupp utgörs av dem som menar att de inte kan bedöma om resultatet kommer att bli positivt. Andelen har minskat något mellan åren, men ligger stabilt omkring en procent (2-3 kommuner) av de svarande.

Förutom bedömningen av om resultatet kommer att bli positivt el-

ler inte ställdes även enkätfrågor som handlade om bedömningar av i vilken utsträckning kommunen kommer tvingas till besparingar, intäktsökningar och avstå från planerade investeringar.¹ Diagrammen 2, 3 och 4 nedan är redovisningar över svaren. Skalan som bedömningen gjordes efter var 11-gradig, från inte alls (0) till i mycket stor utsträckning (10). I diagrammen redovisas svaren i tre kategorier där medianen, fem, utgör mittpunkten och de andra fem skalstegen visar i låg respektive i hög grad.

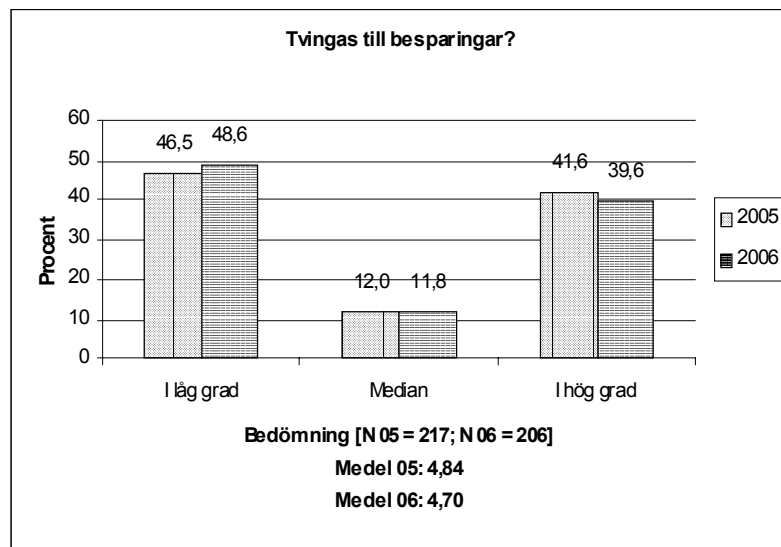


Diagram 2. Tvingas till besparingar under nästkommande år.

¹Enkätfrågorna löd: 1) I vilken utsträckning kommer ni i Din kommun att tvingas till *besparingar* för att hålla budget 2006 respektive 2007. 2) I vilken utsträckning kommer ni i Din kommun att tvingas till *intäktsökningar* för att hålla budget 2006 respektive 2007. 3) I vilken utsträckning kommer ni i Din kommun att tvingas till att *avstå* från planerade *investeringar* för att hålla budget 2006 respektive 2007.

Som illustreras i diagram 2 har det inte skett några större förändringar över tid. En svag trend åt att det 2006 anses behövas mindre besparingar för att hålla budget kan anas, men det är inga dramatiska förändringar. Svaren visar att det finns tydliga skillnader inom kommunsektorn där det är en betydande grupp (40 procent) som faktiskt anser sig behöva tvingas till besparingar i hög grad för att hålla budget.

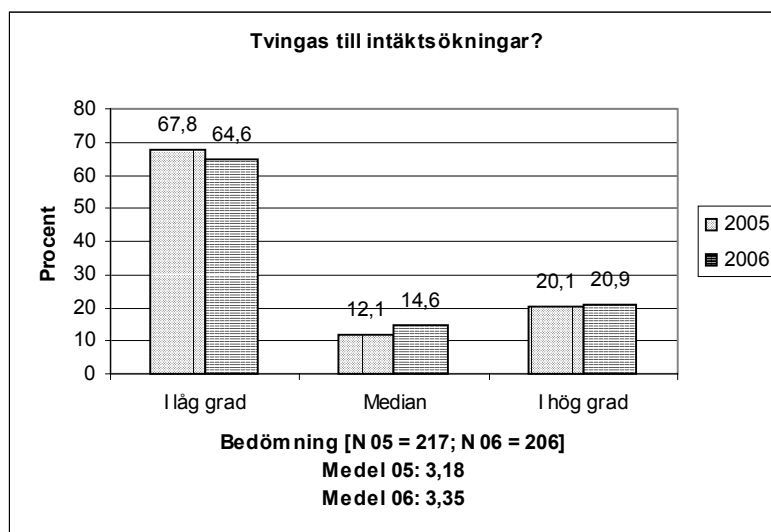


Diagram 3. Tvingas till intäktsökningar under nästkommande år.

Även när det kommer till bedömningen av eventuella intäktsökningar är det inga större skillnader mellan åren. En viss trend mot ett ökat behov av intäktsökningar kan dock skådas när 2005 års bedömningar ställs mot 2006 års. En betydande majoritet anser sig dock i låg grad behöva iaktta intäktsökningar.

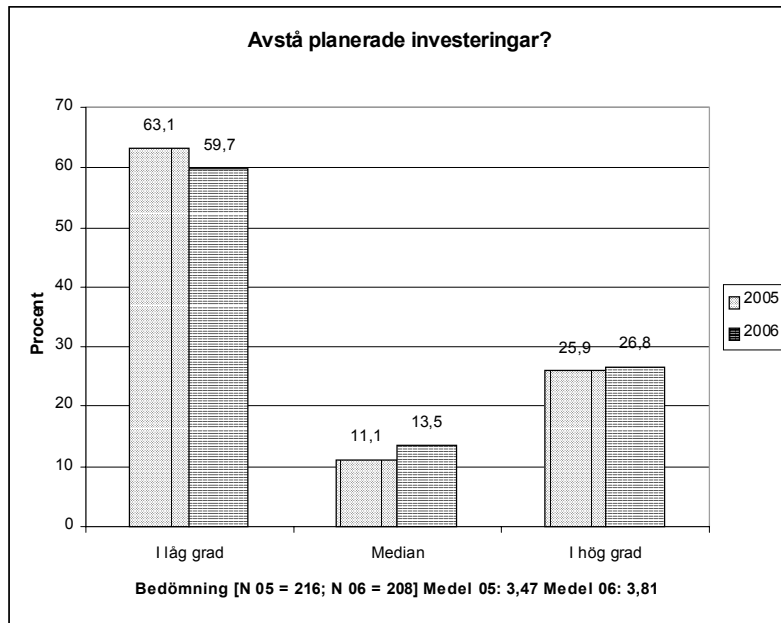


Diagram 4. Avstå planerade investeringar under nästkommande år.

Inte heller när det gäller bedömningen av huruvida planerade investeringar kommer att skjutas upp eller avslutas uppträder det några dramatiska skillnader mellan 2005 och 2006. Trenden är dock att ekonomichefernas bedömning går mot mer avstående. Den betydande majoriteten av respondenterna anser dock att de i låg grad kommer att tvingas till att avstå planerade investeringar för att hålla budget.

Bilden som ges vid presentationerna av de svarandes bedömningar är att den positiva ekonomiska utveckling som kunnat skådas inom kommunsektorn kommer att fortsätta under den närmaste framtiden. Det är procentuellt sett fler ekonomichefer som anser att de kommer uppnå ett positivt resultat 2006 jämfört med 2005. När bokslutet för 2006 summeras kommer det troligtvis att vara betydande överskott

som redovisas. Den positiva utvecklingen förefaller med största sannolikhet att fortsätta åtminstone ett år till. Om man till denna bedömning lägger svaren om ett något minskat behov av framtida besparingar ger det en relativt ljus bild för kommunsektorn som helhet. Det skall dock inte glömmas bort att det faktiskt är en betydande andel av ekonomicheferna (40 procent) som anser sig behöva vidta besparingar i hög grad för att klara en ekonomi i balans. Cirka en fjärdedel bedömer också att kommunen kommer tvingas att avstå planerade investeringar och tvingas till intäktsökningar för att hålla budget. Krismedvetenheten har inte släppt helt och behov av fortsatt ekonomisk sanering verkar finnas inom flera kommuner. En intressant iakttagelse som kan göras är att det bedömda behovet av besparingar minskat något mellan 2005 och 2006, medan bedömningarna av behovet av framtida intäktsökningar och avstående av planerade investeringar ökat något över tid. Skillnaderna är inte speciellt påtagliga men trenden finns. För att drista sig till att komma med en prediktion kan det hävdas att besparingar kommer att ersättas av intäktsökningar och minskat satsande på verksamhet (investeringar). Framtiden, och framtida ekonomichefsenkäter, får utvisa riktigheten i spådomen.

3. Hot mot den ekonomiska utvecklingen

Av Tobias Johansson

Även om mycket tyder på att kommunernas generella ekonomiska ställning är relativt god för tillfället finns det anledning att undersöka vilka faktorer som anses vara riskfaktorer för den framtida ekonomiska utvecklingen. I en av enkätfrågorna ombads respondenterna ange i vilken utsträckning arton uppräknade riskfaktorer utgör ett reellt hot mot den enskilda kommunen. Tabell 1 är en sammanställning av svaren. De anges i procent av de svarande för varje kategori. Ursprungligen fanns det sex svars kategorier, men av främst presentationsmässiga skäl har skalan gjorts om till en fyragradig sådan. I mycket liten och ganska liten utsträckning har slagits ihop till i liten utsträckning och i ganska stor och mycket stor utsträckning har slagits ihop till i stor utsträckning.

Förbättrad ekonomi och ökad grad av omorientering

	Inte alls		I liten utsträckning		Varken stor eller liten		I stor utsträckning	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Konjunkturen	0,5	0,0	9,6	8,0	19,2	18,4	70,8	73,6
Demografi	1,4	0,0	6,4	6,6	14,5	15,5	77,7	77,9
Befolkningsminskning	17,2	22,1	21,9	16,0	10,7	8,9	50,2	53,1
Befolkningsökning	23,0	25,9	32,3	23,6	17,1	20,3	27,6	30,2
Politisk situation	5,9	6,1	27,4	32,7	37,9	34,1	28,8	27,1
Utjämningsystemet	0,5	3,8	9,5	8,1	28,6	26,5	61,4	61,6
Pensionsåtagandet	0,0	0,5	9,2	13,6	25,2	27,2	65,6	58,7
Kommunens organisation	5,0	4,7	30,9	35,7	42,3	43,7	21,8	16,0
Låg produktivitet	5,0	1,9	27,1	29,1	34,4	40,4	33,5	28,6
Bristande administrativt ledarskap	4,1	1,9	30,5	33,6	29,5	32,2	35,9	32,2
Bristande politiskt ledarskap	3,2	2,3	23,2	25,7	25,5	22,4	48,2	49,5
Bristande ekonomisk information	7,3	6,7	45,4	53,8	25,7	20,0	21,6	19,5
Bristande eko komp hos personal	3,6	2,8	35,5	43,9	30,5	22,4	30,5	25,2
Kom ekonomistyrningsprinciper	5,9	8,4	42,7	43,9	27,3	22,4	24,1	25,2
Ovilja till förändring	1,4	0,9	22,8	26,4	25,1	30,2	50,7	42,5
Svårighet att rekrytera personal	6,4	5,6	41,6	45,8	33,3	33,6	18,7	15,0
Sjukskrivningar	3,2	2,3	27,7	41,1	31,8	34,6	37,3	22,0
Börsens utveckling	22,7	25,2	53,2	46,3	15,0	16,8	9,1	11,7
<i>Kolumnsumma:</i>	<i>116,3</i>	<i>121,2</i>	<i>496,9</i>	<i>533,9</i>	<i>473,6</i>	<i>469,9</i>	<i>713,5</i>	<i>669,6</i>

Tabell 1. Hot mot den ekonomiska ställningen och utvecklingen (i procent).

Betydande hot: Tabell 1 och den utgallrade tabell 2 nedan visar att det är ett antal faktorer som bedöms vara påtagliga hot mot den ekonomiska ställningen. Konjunkturen, befolkningsminskning, demografi, utjämningsystemet, pensionsåtaganden, bristande politiskt ledarskap och ovilja till förändring rankas alla högt under de två undersökta åren.

	Inte alls		I liten utsträckning		Varken stor eller liten		I stor utsträckning	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Konjunkturen	0,5	0,0	9,6	8,0	19,2	18,4	70,8	73,6
Demografi	1,4	0,0	6,4	6,6	14,5	15,5	77,7	77,9
Befolkningsminskning	17,2	22,1	21,9	16,0	10,7	8,9	50,2	53,1
Utjämningsystemet	0,5	3,8	9,5	8,1	28,6	26,5	61,4	61,6
Pensionsåtagandet	0,0	0,5	9,2	13,6	25,2	27,2	65,6	58,7
Bristande politiskt ledarskap	3,2	2,3	23,2	25,7	25,5	22,4	48,2	49,5
Ovilja till förändring	1,4	0,9	22,8	26,4	25,1	30,2	50,7	42,5

Tabell 2. Betydande hot mot den ekonomiska utvecklingen (i procent).

Mindre betydande hot: Tabell 3 visar de faktorer som bedöms utgöra mindre betydande hot mot den ekonomiska utvecklingen. Befolkningsökning, börsens utveckling och i viss mån även befolkningsminskning rankas relativt lågt under både 2005 och 2006.

	Inte alls		I liten utsträckning		Varken stor eller liten		I stor utsträckning	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Befolkningsökning	23,0	25,9	32,3	23,6	17,1	20,3	27,6	30,2
Börsens utveckling	22,7	25,2	53,2	46,3	15,0	16,8	9,1	11,7

Tabell 3. Mindre betydande hot mot den ekonomiska utvecklingen (i procent).

Förändrad hotbedömning: Ekonomicheferna generellt värderar ett antal hot som mindre betydelsefulla 2006 jämfört med 2005 (tabell 4). Främst sjukskrivningar, ovilja till förändring, bristande ekonomisk kompetens hos personalen och kommunens organisation bedöms utgöra något mindre hot 2006 jämfört med året innan.

	Inte alls		I liten utsträckning		Varken stor eller liten		I stor utsträckning	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Sjukskrivningar	3,2	2,3	27,7	41,1	31,8	34,6	37,3	22,0
Ovilja till förändring	1,4	0,9	22,8	26,4	25,1	30,2	50,7	42,5
Bristande eko komp hos personal	3,6	2,8	35,5	43,9	30,5	22,4	30,5	25,2
Kommunens organisation	5,0	4,7	30,9	35,7	42,3	43,7	21,8	16,0

Tabell 4. Förändrad hotbedömning (i procent).

Övrigt: Respondenterna har även kunnat ange egna hot utanför de arten som listats. LSS, räntekostnader/ränteläget/låneskuld, statens agerande, hög arbetslöshet, det lokala näringslivets utveckling och konkurrens från utlandet är exempel som angavs i den öppna frågan. Alla dessa bedömdes av naturliga skäl utgöra betydande hot mot den kommunalekonomiska utvecklingen.

Som visats ovan finns det ett antal faktorer som anses utgöra betydande hot mot den ekonomiska utvecklingen. Flera av dem har karaktären av att vara sådant som den enskilda kommunen har begränsad förmåga att påverka. Konjunkturen, befolkningsminskning, demografi, pensionsåtaganden och utjämningsystemet är av karaktären yttre hot. Å andra sidan värderas också ett antal faktorer som är organisationsinterna som hot mot den ekonomiska utvecklingen. Kommuncheferna anser att bristande politiskt ledarskap och en allmän ovilja till förändring utgör faktorer som kan påverka den ekonomiska utvecklingen negativt. Både struktur och kultur verkar således vara potentiella risker för den framtida ekonomiska utvecklingen.

Svaren visar också att bedömningarna är heterogena inom kommunsektorn. Befolkningsförändringar (ökning/minskning) bedöms av vissa ekonomichefer som betydande hot medan flera andra bedömer dem som relativt obetydliga. Det är tydligt att det finns två grupper av kommuner i detta avseende. De som ser det som problema-

tiskt och de som inte ser problemen med främst ett minskande invånarantal. Kanske beskriver det situationen som den ser ut i Sverige. De som fått erfara ett konstant vikande befolkningsunderlag inser och har insett problemet som detta utgör, medan de som inte fått erfara det ännu av naturliga skäl inte bedömer det som något större problem. En annan intressant iakttagelse är att den generellt bedömda risknivån minskat något under 2006. Detta synliggörs tydligt om man tittar på kolumnprocenten nederst i tabell 1. Ekonomicheferna verkar således se framtiden an med en något ökad positiv inställning.

4. God ekonomisk hushållning

Av Lisa Nöjd

Kommunallagen stadgar att kommuner och landsting skall ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer (KL 8kap. 1§). Vidare står att kommuner och landsting skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses (KL 8kap. 2§). Således ställs det krav på kommuner att upprätthålla en god ekonomisk hushållning. I ekonomichefsenkäterna ställdes frågan om vilka åtgärder de svarande i de olika kommunerna anser vara de mest viktiga för att uppfylla detta krav. Av tio åtgärdsalternativ ombads respondenterna markera de tre viktigaste. I tabell 1 redovisas hur respondenterna rangordnat de olika svarsalternativen i enkäterna för 2005 och 2006. I kolumn tre (+/-) redogörs för i hur stor omfattning (procentenheter) ekonomichefernas svar har förändrats mellan åren.

Om man ser till svaren för 2006 anser huvudparten av ekonomicheferna att en god ekonomisk hushållning upprätthålls främst genom en ökning av produktiviteten, därefter medelst förbättring av det politiska ledarskapet och på delad tredje plats hamnar åtgärderna förbättrat administrativt ledarskap och förbättrade ekonomistyrningsprinciper. En jämförelse med året innan visar att produktivitetssökningar är den åtgärd som även detta år ges störst betydelse men av något fler svarande. Därpå följer neddragningar/ minskat ser-

viceutbud vilket skiljer sig från svaren i 2006 års enkät som ju hade det politiska ledarskapet på andra plats. Vi ser att dessa två åtgärder har bytt plats. Den tredje åtgärden visar sig emellertid vara samma som en av de för 2006, nämligen förbättrade ekonomistyrningsprinciper. Den största förändringen noteras i uppfattningen om huruvida nedskärningar är en lämplig åtgärd eller inte, över 20 procentenheter färre markerar detta alternativ 2006. Den minsta förändringen berör bättre ekonomisk information, en procentenhets skillnad noteras.

Åtgärd	2005	2006	+/-
Produktivitetsökningar	68	61	-7
Neddragningar/minskat serviceutbud	51	30	-21
Förbättrade ekonomistyrningsprinciper	41	37	-4
Förbättrat politiskt ledarskap	36	42	6
Förbättrat administrativt ledarskap	34	37	3
Förändrad organisation	21	16	-5
Förbättrad ekonomisk information	16	17	1
Ökade intäkter	14	12	-2
Att fortsätta som vanligt	12	18	6
Ekonomiutbildning av personal	6	11	5

Tabell 1. Kommunala åtgärder för att upprätthålla god ekonomisk hushållning 2005 (N=221) och 2006 (N=203) i procent.

Den åtgärd som bedöms vara minst effektiv för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning för båda åren är ekonomiutbildning av personal. 2006 är det emellertid fler som markerat detta alternativ än året innan. Om att fortsätta som vanligt är en åtgärd eller ej kan det finnas skilda uppfattningar om. I vilket fall är det utifrån båda årens enkät-svar tydligt att detta agerande tenderar att bli mer vanligt förekommande. 2006 anser 18 procent att detta är en bra väg att gå för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning, jämfört med året innan

är det en ökning med sex procentenheter.

I tabell 2 delas kommunerna in i två grupper, de som under åren 2001-2005 redovisat positivt respektive negativt resultat, där man kan se hur ekonomicheferna i dessa kommungrupper prioriterar de föreslagna åtgärderna.

Åtgärd	Resultat	
	-	+
Produktivitetsökningar	49	69
Neddragningar/minskat serviceutbud	51	26
Förbättrade ekonomistyrningsprinciper	47	37
Förbättrat politiskt ledarskap	37	48
Förbättrat administrativt ledarskap	29	43
Förändrad organisation	23	15
Förbättrad ekonomisk information	22	17
Ökade intäkter	18	11
Att fortsätta som vanligt	14	20
Ekonomiutbildning av personal	14	11

Tabell 2. Kommunala åtgärder för att upprätthålla god ekonomisk hushållning 2005 och 2006 i kommuner med positivt (N=149) respektive negativt (N=51) resultat åren 2001-2005 i procent.

I kommuner med återkommande negativt resultat anses neddragningar/minskat serviceutbud vara den mest lämpade åtgärden för att vidmakthålla en god ekonomisk hushållning. Därefter kommer produktivitetsökningar och förbättrade ekonomistyrningsprinciper. De åtgärder som tilldelas minst värde är att fortsätta som vanligt och utbilda personalen i ekonomi. Har kommunen under åren 2001-2005 presterat ett positivt resultat förespråkas produktivitetsökningar som främsta insats. Andra åtgärder är att förbättra ledarskapet inom organisationen, företrädesvis det politiska men även det administrativa. Att minska serviceutbudet och göra neddragningar är inget som ges

anmärkningsvärt stor betydelse inom dessa kommuner. Minst betydelse tilldelas ökade intäkter och ekonomiutbildning av personal. De största skillnaderna mellan åren noteras för åtgärderna neddragningar/ minskat serviceutbud och produktivitetsoökningar. Bäst överensstämmelse råder beträffande åsikten om det mindre värdet av att utbilda personalen i ekonomi.

Nedan redovisas hur economicheferna svarat i relation till det politiska styret i kommunen. I tabell 3 görs en åtskillnad mellan kommuner med vänstermajoritet och de med annat styre.

Åtgärd	Vänstermajoritet	
	Nej	Ja
Produktivitetsoökningar	71	53
Neddragningar/minskat serviceutbud	26	44
Förbättrade ekonomistyrningsprinciper	36	45
Förbättrat politiskt ledarskap	46	44
Förbättrat administrativt ledarskap	40	38
Förändrad organisation	16	18
Förbättrad ekonomisk information	19	15
Ökade intäkter	14	10
Att fortsätta som vanligt	20	16
Ekonomiutbildning av personal	12	11

Tabell 3. Kommunala åtgärder för att upprätthålla god ekonomisk hushållning 2006 i kommuner med vänstermajoritet (N=73) respektive icke-vänstermajoritet (N=129) i procent.

Oavsett politiskt styre anses produktivitetsoökningar vara den åtgärd som är mest lämpad för att uppnå vad som avses här. Vi kan dock se att det är något färre respondenter inom kommuner med vänstermajoritet som förespråkar denna åtgärd, medan de kommuner som inte styrs av en vänstermajoritet är mer övertygade om dess värde. Dessa kommuner värderar därefter ledarskapet relativt högt, främst

det politiska och sedan det administrativa. Kommuner med vänstermajoritet menar att förbättrade ekonomistyrningsprinciper och neddragningar/ minskat serviceutbud är andra exempel på lämpliga åtgärder för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning. Beträffande ledarskapet ges även här det politiska ledarskapet större betydelse än det administrativa. Att öka intäkterna och ekonomiutbilda personal värderas relativt lågt oavsett politisk majoritet. Den största skillnaden noteras i hur de två kommunkategorierna ser på neddragningar respektive produktivitetsökningar. 18 procentenheter fler inom vänsterstyrda kommuner har svarat att de anser neddragningar vara en lämplig åtgärd och lika många fler inom icke-vänsterstyrda kommuner har svarat att de anser produktivitetsökningar vara ett bra alternativ. Noteras ska att värdena på dessa båda åtgärder tillsammans är lika höga för båda kommungrupperna.

Utifrån Sveriges kommuner och landstings kommuntypsindelning har slutligen en iakttagelse gjorts av hur bedömningar av åtgärder har prioriterats inom dessa olika kommuntyper, vilket visas i tabell 4.

Åtgärd	S	F	SS	P	G	V	Ö> 25 000	Ö=	
								12 500- 25 000	Ö< 12 500
Produktivitetsökningar	67	79	61	52	50	66	80	54	40
Förbättrat politiskt ledarskap	0	43	48	41	32	59	52	32	35
Förbättrat administrativt ledarskap	33	40	61	41	14	25	44	36	45
Förbättrade ekonomistyrningsprinciper	67	32	30	41	18	31	48	46	50
Neddragningar/minskat serviceutbud	0	18	9	26	54	28	24	36	55
Att fortsätta som vanligt	67	29	9	30	14	31	12	4	0
Förbättrad ekonomisk information	0	11	17	15	18	9	16	32	20
Förändrad organisation	33	21	9	15	25	9	20	11	15
Ökade intäkter	33	4	9	19	21	6	0	21	10
Ekonomiutbildning av personal	0	11	9	15	4	16	4	14	20

Tabell 4. Kommunala åtgärder för att upprätthålla god ekonomisk hushållning 2006 inom olika kommungrupper² i procent.

Det noteras att storstadskommuner prioriterar åtgärderna produktivitetsökningar, förbättrade ekonomistyrningsprinciper och att fortsätta som vanligt. Glesbygdskommuner (och mindre kommuner) prioriterar förutom produktivitetsökningar även neddragningar/minskat serviceutbud och till viss del också ökade intäkter och organisationsförändring. Ingen inom gruppen storstäder och endast ett fåtal inom gruppen större städer har markerat neddragningar/minskat serviceutbud som lämplig åtgärd. När det gäller det administrativa ledarskapet har flest markeringar gjorts av främst respondenter inom större städer och minst av dem inom glesbygdskommuner. Åsikten om det politiska ledarskapets betydelse är däremot mer jämt fördelat inom de olika kommungrupperna, noterbart är emellertid att ingen sådan markering har gjorts av svarande som tillhör en storstad.

Följaktligen visar enkätsvaren att ekonomichefernas uppfattningar om vad som påverkar mest respektive minst för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning inte har förändrats mellan mätillfällena. Respondenterna gör bedömningen att en ökad produktivitet är den viktigaste åtgärden och ekonomiutbildning av personal den minst betydelsefulla. Fördelningen däremellan har däremot förändrats. I 2006 års enkät anser färre svarande att en produktivitetsökning är den bästa åtgärden och fler bedömer ekonomiutbildning vara ett bra alternativ. Att skära i verksamheten var något som sågs som en relativt effektiv lösning 2005, men 2006 ser vi att denna åtgärd har fått ge vika för ett förbättrat ledarskap (både politiskt och administrativt) samt förbättrade principer för ekonomistyrning. En ökning av intäkter bedöms inte vara särdeles effektivt något av åren. Värt att notera är att kommunerna med negativt resultat inte har produktivitetsökning som

² S= storstäder, F= förortskommuner, SS= större städer, P= pendlingskommuner, G= glesbygdskommuner, V= varuproducerande kommuner. Ö>25= övriga kommuner >25 000 invånare, Ö= 12 500 -25 000 invånare, Ö=< 12 500 invånare

Förbättrad ekonomi och ökad grad av omorientering

främsta åtgärd, istället prioriteras neddragningar/minskat serviceutbud. Avslutningsvis noteras att åtgärden neddragningar/minskat serviceutbud företräds primärt av vänsterstyrda glesbygdskommuner som 2001-2005 redovisat ett negativt resultat.

5. Betydelsens relativitet

Av Rolf Solli

I ett relativt tidigt KFi-projekt studerades bland annat hur makt omfördelades vid kommunaldelsreformerna. Tanken var att decentralisera vilket bland annat skulle innebära att makten skulle förskjutas från centrala enheter till förmån för kommunalnämnder och kommunalförvaltning. Resultatet var lite förvånande då alla nivåer tyckte sig ha fått mer makt. Ingen hade heller särskilt stora problem att förklara varför. Centralt menade aktörerna att de fått mer makt eftersom de slapp en massa detaljfrågor som var och en tog tid från det strategiska arbetet. Lokalt menade aktörerna att de definitivt hade fått mer makt eftersom de inte behövde fråga i alla ärenden som kom upp på bordet. Att man lokalt kände till praktiken gjorde dessutom att man hade lättare för att formulera recept när problem stod för dörren. Huvudtolkningen av resultaten blev att makt, inflytande och därmed *betydelse* ingalunda är en given summa (Brorström och Solli, 1985 och Solli, 1988). Vi har i och för sig inte sett att den kan minska men det är fullt möjligt att tänka sig det också. Betydelse kan på goda grunder antas vara något relativt. Eftersom det i år är 100 år sedan Einstein publicerade sina rön om relativitet passar det särskilt bra att här diskutera betydelsens relativitet (Bodanis, 2001).

I ekonomichefsenkäterna tillfrågades ekonomicheferna bland annat "Vilken betydelse har Du som *ekonomichef* för Din kommuns eko-

nomiska ställning och utveckling?”. Samma fråga fick de avseende *förvaltningschefer* och *politiker*. Svaret finns att avläsa på en Likertskala där noll står för "Ingen betydelse alls" och tio står för "Stor betydelse". Sedan finns också möjligheten att svara "Ingen uppfattning". Det sistnämnda svarsalternativet förekommer ungefär lika ofta i båda undersökningarna. Det var fyra personer som inte hade någon uppfattning om ekonomichefens betydelse 2005, motsvarade tal för 2006 var tre. Däremot hade ekonomicheferna genomgående en uppfattning om de andra aktörerna.

I stora drag har det inte hänt särskilt mycket mellan 2005 och 2006. Ekonomichefernas (från 6,83 till 6,73) och förvaltningschefernas (från 7,82 till 7,76) betydelse har minskat något, medan politikernas betydelse har ökat en del (från 8,55 till 8,68). "Politiker på frammarsch och tjänstemän i kräftgång" skulle kunna vara en tidningsrubrik, men så enkla slutsatser skall vi inte hålla oss med. Eller kan det vara så att det är en trend som går att skönja? Den fråga som diskuteras här innehåller både en intäkt- och en kostnadssida. I en annan studie har en liknande fråga ställts, dels 1998, dels 2004 men då enbart med fokus på resursfördelning (Solli, 1999 och Solli och Värna, 2005). Utfallet av de sistnämnda studierna blev att det faktiskt inte hade hänt något av vikt. En relevant tidningsrubrik så här långt skulle kunna vara "På betydelsefronten intet nytt".

Däremot visar jämförelsen mellan de olika studierna att rangordningen blir påtagligt annorlunda. Tar man med både kostnader och intäkter blir Politiker klar 1:a, Förvaltningschefer 2:a och Ekonomichefer 3:a. Håller vi oss bara till resursfördelningen blir ordningen lite annorlunda. Ekonomicheferna kommer då klart före förvaltningscheferna och politikernas betydelse stärks ytterligare, särskilt i förhållande till förvaltningscheferna. En rimlig slutsats skulle kunna vara att förvaltningscheferna har stort inflytande över kostnadssidan, dock tillsammans med politikerna.

För att återgå till den undersökning som redovisas här, det vill säga med det breda politikerbegreppet, finns det intressanta saker att notera. Ett förhållande som tål att fundera över ligger i att politikernas betydelse ökar i takt med att det ekonomiska utfallet försämras. Där-
emot gäller det omvända avseende ekonomicheferna, ju bättre förväntat ekonomiskt utfall ju mer betydelse anser sig ekonomicheferna ha. Det som förvånar mest är att det finns ett positivt samband mellan förvaltningschefernas betydelse och ett förväntat gott ekonomiskt utfall för året. Det ser alltså ut som om politikerna mest står för dåligt ekonomiskt utfall. En kvällstidningsjournalist skulle säkert tolka det så. Men undersökningen kan inte avgöra vad som är orsak och verkan. Det kan vara så att den politiska aktiviteten ökar i en avtagande ekonomi. Det kan också vara så att politiker med stor betydelse skapar ekonomiska problem. Bägge tolkningarna kan nog hitta företrädare. En neutral tolkning är att det är just när det går dåligt som politikerna träder fram, de har alltid gillat att ta ansvar (Brunsson och Jönsson, 1979). Ansvar får man ta när det går dåligt, även om dåligt i högsta grad är relativt.

Einstein lär förresten ha sagt;

Det finns bara två saker som är oändliga, och det är universums storlek och mänsklighetens dumhet. Fast det där med att universum är oändligt är jag inte säker på.

6. Vad används den kommunala årsredovisningen till och varför förändras den över tid?

Av Pierre Donatella

Den kommunala årsredovisningen är ett dokument som används i många sammanhang, det tyder svaren på i ekonomichefsenkäten där bland annat ekonomichefernas uppfattningar om årsredovisningens användningsområde kartlagts. Med anledning av att de kommunala årsredovisningarna genomgått en tämligen dramatisk utveckling under de senaste decennierna föreföll det också naturligt att fråga vilka förklaringar som är mest troliga till att årsredovisningen över tiden utvecklas.

För att beskriva vad årsredovisningen används till har vi låtit ekonomicheferna värdera sex påståenden där så kallade balansmåt har konstruerats för att beskriva huruvida ekonomicheferna instämmer eller tar avstånd från påståendena. Balansmåten har konstruerats genom att andelen respondenter som svarat att de instämmer i mycket liten eller i ganska liten utsträckning subtraherats från dem som svarat i ganska stor eller i mycket stor utsträckning. Resultaten redovisas i tabell 1.

Årsredovisningen är:	Balansmätt
Ett viktigt beslutsunderlag	30
En uppslagsbok	60
Ett kontrollinstrument	38
En uppföljning av budget	74
Viktig för jämförelse	64
Ett information/PR-dokument	14
Ett dokument av underordnad betydelse	-49

Tabell 1. Balansmätt för hur väl påståendena stämmer.

Enligt ekonomicheferna är årsredovisningen alltså ett dokument som används i flera sammanhang. Av de sex påståendena om vad årsredovisningen används till erhöll samtliga ett positivt balansmätt, vilket innebär att fler ekonomichefer instämde i påståendet än tog avstånd från det. Balansmåttarna varierade mellan 14 och 74. Det finns således en betydande variation mellan antalet som instämmer i de olika påståendena. Särskilt höga balansmätt har påståendena fått om att årsredovisningen är en uppföljning av budget, viktig för jämförelse och en uppslagsbok. Att årsredovisningen är ett kontrollinstrument, ett viktigt beslutsunderlag och ett informations/PR-dokument har något lägre balansmätt.

Utöver de sex påståendena om vad årsredovisningen används till ombads ekonomicheferna också ta ställning till om årsredovisningen är ett dokument av underordnad betydelse. Påståendet baseras på slutsatserna från en studie om kommunala bokslut (Brorström, 1982), där en av slutsatserna är att årsredovisningen är ett dokument av underordnad betydelse. Ekonomicheferna anser inte att årsredovisningen är ett sådant dokument. Balansmättet för påståendet är -49 vilket innebär att betydligt fler tar avstånd från påståendet än instämmer. Endast sex procent, eller 13 av de totalt 212 ekonomichefer som

besvarade frågan, instämmer i påståendet att årsredovisningen är ett dokument av underordnad betydelse. Jämförs Brorströms studie med föreliggande enkätstudie är skillnaderna av flera skäl många. Denna gång handlar det om ekonomichefernas uppfattningar, det gjorde det inte då. Intresset för årsredovisningen borde ju rimligtvis vara större bland ekonomicheferna än andra grupper som inte är ekonomer. Samtidigt är det rimligt att anta att den generella kvalitetshöjningen av de kommunala årsredovisningarna bidragit till att intresset ökat.

Den andra frågan rör varför den kommunala årsredovisningen utvecklats över tiden. Ekonomicheferna skulle nu ta ställning till tio påståenden. Svaren redovisas i tabell 2 i form av balansmått på samma sätt som i föregående tabell.

Vi kan konstatera att årsredovisningen har utvecklats över tiden. Vilka förklaringar är mest troliga?	Balansmått
Ekonomiska	30
Otydlighet i organisationen	-49
Majoritetsskifte	-71
Nya personer på nyckelposter	43
Konflikter inom organisationen	-73
Politiska beslut	-24
Tävlingar	-27
Media	-35
Debatt i fackpress	-9
Medborgare	-42

Tabell 2. Balansmått för hur väl påståendena stämmer.

Av de tio påståendena är balansmåten positiva för två påståenden och negativa för åtta påståenden. Påståendena som ekonomicheferna instämde i var att årsredovisningen förändras av ekonomiska orsaker (balansmått 30) och eftersom det är nya personer på nyckelposter

(balansmätt 43). Vad som avses med att årsredovisningen förändras av ekonomiska orsaker är emellertid inte helt klart eftersom man kan tänka sig att såväl en bekymmersam som en gynnsam finansiell situation kan medföra en förändring av sättet att redovisa. Görs en uppdelning mellan kommuner som haft ett genomsnittligt positivt respektive negativt resultat under åren 2001-2005 har båda grupperna positiva balansmätt. Dock anser ekonomicheferna i kommuner som haft ett genomsnittligt negativt resultat i betydligt större utsträckning att årsredovisningen förändrats på grund av ekonomiska orsaker. Balansmättet för dessa kommuner är 40 och för kommuner som haft ett genomsnittligt positivt resultat 16.

Konsekvenserna av den bekymmersamma finansiella situationen kan tänkas bli en förbättring av årsredovisningen för att komma till rätta med obalansen, men det kan också innebära en försämring eftersom det varken tidsmässigt eller ekonomiskt finns utrymme att arbeta med dokumentet och situationen innebär således att uppmärksamhet ägnas åt annat än just årsredovisningen. Den bekymmersamma situationen kan alltså tänkas medföra såväl en förbättring som en försämring av årsredovisningen. Detta förefaller gälla även i de fall där den finansiella situationen är gynnsam, men av helt andra orsaker. Att den finansiella situationen är gynnsam kan innebära att tid ägnas åt annat än just årsredovisningen, det fungerar ju bra som det är och man vill kanske inte anstränga sig ytterligare och därmed stagnerar utvecklingen, vilket är det samma som en försämring av årsredovisningen (eftersom nya krav på redovisningen över tid tillkommer). Man kan också tänka sig att årsredovisningen förbättras eftersom situationen medför att det nu finns utrymme att arbeta med dokumentet.

Att nya nyckelpersoner påverkar årsredovisningens utveckling fick det klart högsta balansmättet på 43. Mer än tre gånger så många av ekonomicheferna instämde än tog avstånd från påståendet. Att enskilda personer har stor betydelse stämmer väl med slutsatser från tidigare studier som bland annat visar att årsredovisningens kvalitet

och att årsredovisningen över tid utvecklas är avhängigt enskilda personers inställning till och arbete med dokumentet (se Brorström och Donatella, 2006 och Donatella, 2006).

Övriga påståenden om varför årsredovisningen förändras erhöll negativa balansmått. Högst negativt värde fick konflikter i organisationen och majoritetsskifte. Att konflikter eller majoritetsskifte skulle påverka årsredovisningens utformning förefaller därmed vara tämligen sällsynt. Påståendet att årsredovisningen som en följd av majoritetsskifte utvecklas har ett högt negativt balansmått, vilket kan ses som en indikation på att årsredovisningen helt enkelt inte påverkas i någon större utsträckning av andra än tjänstemän. Det finns mycket som tyder på detta eftersom inte heller politiska beslut eller potentiella redovisningsmottagare såsom medborgare och media anses påverka utvecklingen av årsredovisningen.

Inte heller tävlingar som anordnas för att utse bästa årsredovisning eller debatt i fackpress anses påverka utvecklingen. Detta föranleder minst två reflektioner. Antingen är debatten i fackpressen bristfällig, det vill säga otillgänglig alternativt saknas, eller så finns det inget intresse att följa den debatt som äger rum. Detta är värt att uppmärksamma eftersom en sådan debatt skulle vara stimulerande ur ett kvalitetsperspektiv. Den andra kommentaren rör tävlingarna och dessas betydelse. Att tävlingarna inte påverkar årsredovisningarna i den meningen att jakten på pris eller omnämnanden skulle driva utvecklingen stämmer säkert i de allra flesta fall. Däremot så påverkar tävlingarna utvecklingen genom att de kvaliteter som jurygrupperna uppskattar får genomslag och påverkar sättet att redovisa. Praxis förändras därmed som en följd av tävlingarna (se Brorström och Donatella, 2006).

Sammantaget kan två slutsatser lyftas fram ur materialet. Årsredovisningen är enligt economicheferna inte ett dokument av underordnad betydelse, utan dokumentet används i flera sammanhang. Resultatet är knappast uppseendeväckande eftersom economicheferna rim-

ligtvis borde vara årsredovisningens starkaste anhängare i kommunerna. Den andra slutsatsen rör varför årsredovisningen över tid utvecklas. Årsredovisningen förändras enligt ekonomicheferna av två anledningar, dels för att det är nya personer på nyckelposter, dels av ekonomiska orsaker. Som tidigare nämnts är det inte helt klart på vilket sätt ekonomin påverkar utvecklingen, utan vare sig det handlar om en bekymmersam eller gynnsam finansiell situation förefaller det kunna leda till att årsredovisningens kvalitet såväl förbättras som försämras. Klart är däremot att ekonomichefer i kommuner med ekonomisk obalans i större utsträckning anser att årsredovisningen utvecklas på grund av ekonomiska orsaker än ekonomichefer i kommuner med ekonomisk balans. Att enskilda personer – så kallade nyckelpersoner – har betydelse för årsredovisningens utveckling är ingen nyhet, utan det bekräftar snarare den beskrivning som tidigare studier förmedlat.

7. Styrfilosofier – förekomst och funktionalitet

Av Björn Brorström

En formulerad styrfilosofi syftar till att reglera förhållandet mellan organisatoriska nivåer och enheter. Styrfilosofin anger vilket utrymme som underordnade enheter har och vilka överordnade ideal och krav som enheter förväntas leva upp till. Graden av decentralisering avgörs av styrfilosofin, vidare kan styrfilosofin innefatta ställningstaganden rörande förhållandet mellan ekonomi och verksamhet. En formellt antagen och fastställd styrfilosofi kan innebära att osäkerhet reduceras och att en fokusering kan ske på genomförandet av verksamheten. En styrfilosofi kan också innebära att utrymmet för kreativitet minskar, styrfilosofin gör för stort intrång och begränsar utrymmet för lokal utveckling.

Inte i någon organisation finns det en formell styrfilosofi som täcker in alla situationer utan relationerna avgörs också av informella ordningar. Dessa informella ordningar kan vara starka eller svaga, önskvärda eller icke önskvärda och leda till avsedda eller icke avsedda effekter, men de reglerar i högre eller lägre grad förhållandena inom en organisation. Tillsammans kan den formella styrfilosofin och de informella ordningarna benämnas det institutionella arrangementet. Ett skäl till att utveckla, besluta om och tillämpa en formell styrfilosofi kan vara att åstadkomma en justering av det institutio-

nella arrangemanget. En förändrad styrning ska åstadkomma att graden av informalitet minskar.

Den genomförda enkätstudien visar att nästan exakt hälften av primärkommunerna har en antagen styrfilosofi 2006. 105 kommuner av de 209 som besvarat frågan, det vill säga 50 procent, har en antagen styrfilosofi. Jämfört med 2005 har en viss ökning skett. Andelen kommuner som antagit en styrfilosofi var då 45 procent. Räknat på hela kommungruppen innebär det att cirka 15 kommuner har tillkommit vid en jämförelse mellan 2005 och 2006. Antalet kommuner med en antagen styrfilosofi kan synas vara färre än vad som borde ha varit fallet. Det framkomna resultatet av studien kan också uttryckas som att nästan hälften av kommunerna saknar en övergripande filosofi. Avsaknaden av formell styrning bekräftar Anjous (2007) iakttagelse att det inte finns några samlade styragendor fastställda av fullmäktigeförsamlingar som anger vilka frågor som är prioriterade. För att studera styrningens effekter tvingades Anjou att konstruera styragendor utifrån beslut och ställningstaganden vid olika tidpunkter, någon samlad agenda fanns inte. Inte ens i nybildade Västra Götalandsregionen. Förekomsten av formella styrfilosofier ökar emellertid och förklaringen är sannolikt den uppmärksamhet som frågan fått i och med förändringar i kommunallagen och kravet på att formulera mål för ekonomi och verksamhet som hänger samman med god ekonomisk hushållning. Det saknas information och kunskap om läget före 2005 så det kan också vara så att ökningen är inom ramen för något som har pågått ett tag.

Till dem som har en antagen styrfilosofi har frågan ställts om man anser att styrfilosofin överensstämmer med hur styrningen i praktiken utövas i kommunen. Ett balansmått har konstruerats där de som anser att överensstämmelsen är mycket dålig eller ganska dålig har subtraherats från dem som anser att överensstämmelsen är ganska bra eller mycket bra. Balansmättet är 37, vilket innebär att en betydande övervikt finns för dem som tycker att överensstämmelse finns.

Emellertid gäller att överensstämmelsen har försämrats vid en jämförelse mellan 2005 och 2006. Balansmättet var 2005 45. Skälet till försämringen kan ju helt enkelt vara att tillämpningen inte anses fungera tillräckligt väl i de kommuner som nyligen antaget en styrfilosofi och som tillkommit 2006. En annan orsak skulle kunna vara att förväntningarna på styrfilosofins genomslagskraft ökar över tiden i högre grad än filosofiernas faktiska genomslagskraft.

Ett annat sätt att beskriva uppfattningarna om styrfilosofiernas kvalitet baseras på att kravet är att en mycket god överensstämmelse ska råda. Med ett sådant krav blir bilden av situationen väsentligt annorlunda. 19 procent av dem som antagit en styrfilosofi anser att den överensstämmer mycket väl med hur styrningen utövas i praktiken, vilket är samma andel som 2005. I relation till hela gruppen av svarande kommuner är andelen som är mycket nöjda tio procent, det vill säga i en av tio kommuner råder ett förhållande där en styrfilosofi är antagen och där den tillämpas på avsett sätt enligt ekonomichefernas bedömningar.

Den beskrivna situationen med tio procent mycket nöjda respondenter kan bedömas på olika sätt. Det kan vara ett uttryck för ett bekymmer där ledningens intentioner och styrsignaler inte tränger ut, men det kan också vara ett uttryck för att det finns utrymme lokalt för att agera för att finna goda lösningar för verksamheten. Informella ordningar har betydelse. "Rätt" svar på frågan om vad som är en lämplig ordning i relationen mellan ledning och verksamhet är att styrfilosofins innebörd ska överensstämma tämligen väl med hur det fungerar i praktiken. Det ger ett lagom utrymme för verksamheterna. Lagom är bäst.

8. Moderna politiska organisationer

Av Sven Siverbo

Inledning

Under 1990-talet moderniserade ett tiotal kommuner sina politiska organisationer på ett speciellt sätt. Kommunfullmäktiges roll uppvärderades och en politisk utredningsorganisation bestående av beredningar tillskapades. Facknämnderna avvecklades och istället fick kommunstyrelsen i stort sett hela verkställighetsansvaret. I flera fall avvecklades även fackförvaltningarna och istället samlades verksamheterna i en gemensam förvaltning. Förändringarna i dessa kommuner motiverades med att den lokala demokratin skulle förbättras men det är svårt att bortse från att de även syftade till att lösa ekonomiska problem.

Nu några år in på 2000-talet kommer en andra våg av denna form av organisationsförändring, men den här gången förefaller det vara tydligare att förändringarna verkligen motiveras av ambitioner att förbättra demokratin. Bakgrunden till förändringarna är dels missnöje med de politiska arbetsformerna, dels oro över att det är svårt att förnya och förnygra politikerkåren. Kommunfullmäktige saknar reell makt, nämnderna (inklusive kommunstyrelsen) samarbetar inte med varandra och politiker och tjänstemän blandar sig i varandras uppgifter. Nyrekryteringen till partierna går trögt, med följderna att de poli-

tiska uppdragen fördelas på färre personer.

I den här artikeln beskrivs omfattningen på denna förändringsvåg i Kommunsverige. Intresset riktas mot hur kraftfull förändringsvågen är och vilken typ av kommuner som har svepts med i den. Framställningen inleds med en beskrivning av genomslaget för beredningsorganisationer, för att låta kommunstyrelsen vara den enda nämnden (förutom de obligatoriska nämnderna) och för att slå samman fackförvaltningarna till en gemensam förvaltning. Därefter undersöks vilken sorts kommuner som väljer den nya organisationsformen. Finns det någon koppling till ekonomisk situation, politisk sammansättning, kommunstorlek och kommuntyp? Avslutningsvis följer ett resonemang om innebörden av begreppet modern och om behovet av att utvärdera de nya organisationsformerna.

Hur många är moderna?

Hur stor andel av kommunerna som svepts med i förändringsvågen avseende de tre ovan beskrivna förändringarna framgår av diagram 1. Svarefrekvensen på enkäten är som tidigare beskrivits god och på den fråga som redovisas här är internbortfallet lågt (N-talet ligger mellan 212 och 213). Ändå är det givetvis inte möjligt att med säkerhet uttala sig om hur många kommuner i sektorn som har genomfört förändringarna.

Beredningsorganisation har införts av tio procent av kommunerna och ytterligare fyra procent kommer att införa det vid årsskiftet 2006/2007. Givetvis är det enklare att övergå till en ny politisk organisation vid inledningen till en ny mandatperiod då alla politiska uppdrag ändå omfördelas. Under förutsättning att de kommuner som utreder frågan också väljer att införa beredningar kan andelen komma att stiga till 16 procent inom en inte alltför avlägsen framtid. Detta givetvis under förutsättning att inga av dagens användare väljer att avveckla dem.

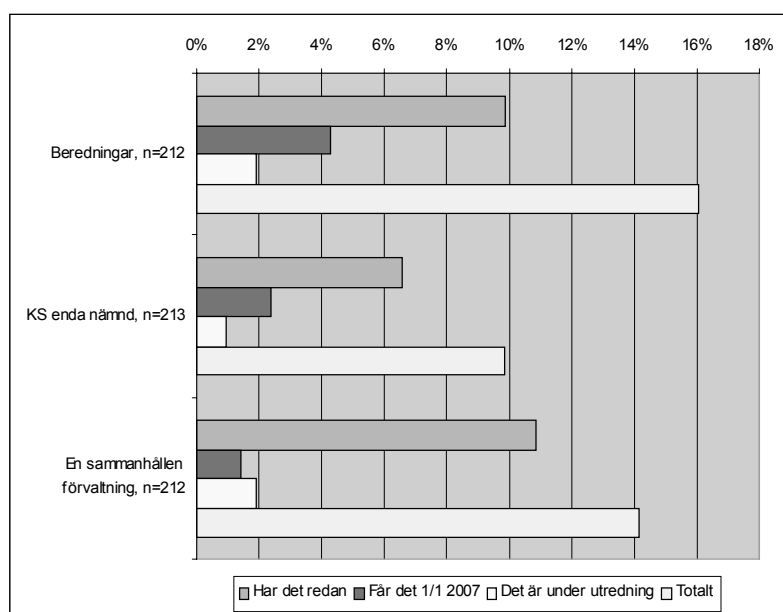


Diagram 1. Andel kommuner med nydanande politisk organisation.

Det har hittills varit något mindre vanligt att avveckla sina facknämnder och överlåta ansvaret för politikens verkställighet till kommunstyrelsen än att införa en beredningsorganisation. Därtill kan läggas att det är få kommuner som går över till denna organisationsform i samband med den nya mandatperioden och ännu färre som utreder frågan. Det har varit mer populärt att organisera om förvaltningen genom att avveckla fackförvaltningarna och göra förvaltningen till en sammanhållen enhet. Elva procent av kommunerna har redan gjort detta och ytterligare några är på gång. Korrelationen mellan att genomföra en av de beskrivna förändringarna och att även göra de övriga är relativt god. Över 80 procent av de kommuner som har

beredningsorganisation har även gjort kommunstyrelsen till den enda nämnden, och 80 procent av dessa har avvecklat fackförvaltningarna och övergått till en gemensam förvaltning.

Avslutningsvis kan konstateras att det generellt inte är särskilt många kommuner som för närvarande utreder att förändra sin politiska organisation i den riktning som här undersöks. Det är en indikation på att många av de kommuner som övervägt att göra förändringen redan har genomfört den och att det inte står särskilt många på tur. Kanske blir det inte så många fler kommuner som förändrar sina politiska organisationer på det sätt som här berörs, men det kan ju i och för sig vara avhängigt hur utfallet blir hos dem som redan har förändrat.

Vilka är moderna?

Vilka kommuner är det då som väljer att modernisera sina politiska organisationer? Av tabell 1 framgår vilken koppling det finns mellan ekonomisk situation och benägenheten att förändra den politiska organisationen. Den ekonomiska situationen mäts som genomsnittligt resultat per invånare åren 2000 till 2004. En indelning sker i fem kategorier som spänner mellan mycket dålig ekonomi till mycket god (intervallen framgår av tabell 1). Frågan är om kommunerna med moderna politiska organisationer är överrepresenterade i någon grupp.

De kommuner som har infört beredningar är intressant nog överrepresenterade både i gruppen som har synnerligen dålig ekonomi och i gruppen som har synnerligen god ekonomi. Eftersom data saknas för när respektive kommun valde att göra förändringen går det dock inte att säga någonting om huruvida förändringarna föregick eller föregicks av ekonomiska problem. De kommuner som är i stånd att införa beredningar har ingen extremt svår ekonomisk situation bakom sig men i övrigt förefaller det inte finnas någon koppling till

ekonomin. De kommuner som gjort kommunstyrelsen till enda nämnd är överrepresenterade bland kommunerna med stora ekonomiska problem. Nästan var femte kommun med betydande ekonomiska svårigheter har avvecklat facknämnderna. De som är i stånd att göra förändringen vid årsskiftet 2006/2007 förefaller ha god kontroll på ekonomin. Mönstret kommer igen avseende kommunerna som övergått till att ha en samlad förvaltning där nästan var fjärde kommun med ekonomiska problem har denna organisationsform. De som nu övergår till denna form av organisation har god ekonomi. Sammantaget framträder en u-kurva; de fattigaste och de rikaste kommunerna är mer förändringsbenägna än de övriga kommunerna.

Genomsnittligt resultat 2000-2004 (kr/inv):	< 1 000	-1 000 till -200	-200 till 200	200 till 1 000	>1 000
Har beredningsorganisation	18	7	8	9	14
Får beredningsorganisation 1/1 2007	0	5	5	4	6
KS är enda nämnden	18	5	3	6	8
KS blir enda nämnden 1/1 2007	0	0	5	3	3
Har sammanhållen förvaltning	24	10	11	5	14
Får sammanhållen förvaltning 1/1 2007	0	0	0	3	3

Tabell 1. Kopplingen mellan ekonomisk situation och benägenheten att förändra den politiska organisationen (i procent).

Nästa fråga är vilken betydelse politik har för införandet av en modern politisk organisation. Av tabell 2 framgår skillnaderna mellan kommuner som har vänstermajoritet, mätt som egen majoritet för socialdemokraterna och vänsterpartiet, och övriga kommuner.

Vänstermajoritet	Nej	Ja
Har beredningsorganisation	10	11
Får beredningsorganisation 1/1 2007	4	4
KS är enda nämnden	9	3
KS blir enda nämnden 1/1 2007	2	3
Har sammanhållen förvaltning	10	12
Får sammanhållen förvaltning 1/1 2007	1	1

Tabell 2. Kopplingen mellan politiska mandatförhållanden och benägenheten att förändra den politiska organisationen (i procent).

Benägenheten att införa beredningsorganisation förefaller inte påverkas av den politiska dimensionen. Det finns inga skillnader, varken mellan dem som har infört beredningar eller mellan dem som är på gång. Detsamma gäller införandet av en sammanhållen förvaltning. Däremot är det färre vänsterkommuner som har valt att avveckla facknämnderna och låta kommunstyrelsen ta ansvaret för verkställigheten. Vänsterkommunernas tre procent ska jämföras med övriga kommuners nio.

Vilken koppling det finns mellan kommunstorlek och förändring av den politiska organisationen framgår av tabell 3. Kommunstorleken mäts med invånarantal och en gruppering sker i de invånarintervall som framgår av tabellen.

Storlek	-10 000	10 000- 20 000	20 000- 50 000	50 000-
Har beredningsorganisation	10	11	12	3
Får beredningsorganisation 1/1 2007	6	3	7	0
KS är enda nämnden	14	6	5	0
KS blir enda nämnden 1/1 2007	2	1	5	0
Har sammanhållen förvaltning	18	9	12	3
Får sammanhållen förvaltning 1/1 2007	0	0	5	0

Tabell 3. Kopplingen mellan kommunstorlek (mätt som antalet invånare) och benägenheten att förändra den politiska organisationen (i procent).

Ungefär var tionde kommun av dem som har ett invånarantal upp till 50 000 har en beredningsorganisation. Bland de kommuner som har fler invånare är beredningar mer sällsynta. Mönstret är i stort det samma när det gäller vilka kommuner som är på gång med införandet. När det gäller att låta kommunstyrelsen bli den enda nämnden är det tydligare att det har varit vanligare ju mindre kommunen är. Småkommunerna är helt klart överrepresenterade. Något överraskande är det emellertid att det i första hand är kommuner i intervallet 20 000-50 000 som nu är i stånd att göra förändringen. När det gäller benägenheten att slå samman facknämnder till en gemensam förvaltning är även där småkommunerna överrepresenterade.

I sammanhanget kan nämnas att de kommuntyper – i form av Sveriges kommuner och landstings klassificering – som förefaller ha varit mest intresserade av att införa beredningar är förortskommuner och varuproducerande kommuner. Glesbygdskommuner, pendlingskommuner och förortskommuner är överrepresenterade bland dem som har avvecklat sina facknämnder och gjort kommunstyrelsen till enda nämnd. Slutligen noteras att det är glesbygdskommuner,

pendlingskommuner och varuproducerande kommuner som i första hand har infört en sammanhållning förvaltning. Genomgående är det emellertid inga eller endast enstaka ytterligare kommuner inom dessa kommuntyper som vid årsskiftet övergår till de nya organisationsformerna.

Är det bra att vara modern?

I artikeln har redovisats att de kommuner som tidigast införde de moderna organisationsformerna har befunnit sig på det ekonomiska kontinuumets ändpunkter men att det idag är de ekonomiskt någorlunda välmående kommunerna som är mest intresserade. Vilket politiskt block som dominerar förefaller inte ha särskilt stor betydelse för intresset, med undantag för att vänsterkommuner är mindre förtjusta i att låta kommunstyrelsen bli den enda nämnden. Småkommunerna väljer jämförelsevis ofta att införa de moderna organisationsformerna medan storkommunerna samröstat säger nej.

De förändringar som beskrivs i den här artikeln är moderniteter. De är nutida sätt att organisera politiken i kommuner. Att något är modernt är emellertid långt ifrån detsamma som att det är ändamålsenligt. Det gäller kläder (egentligen är det nog bättre att ha byxor som täcker baken), bilar (måste man ha en jeep för att handla i city?) och organisationsformer. Frågan är om det är bristande ändamålsenlighet som förklarar den både begränsade och avtagande spridningen av de moderna organisationsformerna. Moderniteterna har ju än så länge egentligen inte utmanat det traditionella sättet att organisera politik i kommunsektorn. Svar på frågan bör sökas i kommande forskningsansträngningar. Det finns anledning att studera nydaningarna för att uttröna om modernitet och ändamålsenlighet i det här fallet följs åt.

9. Effektivitet utifrån organisatoriska egenskaper

Av Viveka Nilsson

Ökad förändringsbenägenhet

I studier av organisationers utveckling och effektivitet framhålls en rad organisatoriska egenskaper som viktiga förklaringsfaktorer för en gynnsam utveckling och för förmågan att upprätthålla effektivitet. De två begreppen kontinuitet och förändring är av betydelse i sammanhanget. Utrymme för att experimentera och göra sin röst hörd samt nyfikenhet och en stor öppenhet utåt antas vara egenskaper som befrämjar förändring. Samarbete, förtroendefulla förhållanden, fokus på den dagliga uppgiften och en stabil bemanning reducerar osäkerhet och skapar en grundläggande trygghet för aktörerna inom organisationen, varför egenskaperna antas befrämja kontinuitet. Konsten är att vara bra på båda sakerna samtidigt. En organisation som förenar egenskaper som befrämjar kontinuitet med förändringsbefrämjande egenskaper ger utrymme för aktörerna att pröva, utveckla och genomföra förändringar utan att bli ifrågasatta. Det finns ett grundläggande förtroende för varandra i organisationen och för att avsikterna är gynnsamma för helheten. En för stark betoning på kontinuitet innebär att förmågan att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar

försvagas över tid. Organisationen blir duktig på att göra det den gör, men hanterar inte behovet av omställning så bra. En för stark betoning på förändring innebär att den ordinarie verksamheten sannolikt inte utförs på ett ändamålsenligt sätt och att lärande försvåras. En gynnsam situation kan antas präglas av en balans mellan kontinuitet och förändring.

I både 2005 och 2006 års enkäter har ekonomicheferna haft i uppgift att ta ställning till åtta egenskaper, fyra som hänger samman med förändring och fyra som har med att kontinuitet att göra. Av frågan framgick inte vilka egenskaper som hör till kontinuitet respektive förändring. De åtta egenskaperna är samarbete, möjligheter att pröva/experimentera, fokus på den dagliga uppgiften, utrymme för protest, förtroende, öppenhet, stabil bemanning samt nyfikenhet. För varje egenskap skulle respondenterna ange i vilken utsträckning som deras kommun kännetecknas av densamma. De fem svarsalternativ som gavs var "i mycket liten utsträckning", "i ganska liten utsträckning", "i varken stor eller liten utsträckning", "i ganska stor utsträckning" samt "i mycket stor utsträckning". Vid bearbetningen av svaren konstruerades balansmått där andelen som angivit i mycket liten utsträckning och i ganska liten utsträckning subtraherades från andelen som angivit i ganska stor utsträckning och i mycket stor utsträckning. Ett positivt balansmått innebär således att fler anser att egenskapen överensstämmer med situation i den egna kommunen än de som inte tycker det. Antalet ekonomichefer som besvarat frågan 2005 varierar mellan 219 och 222 och antalet som besvarat frågan 2006 varierar mellan 212 och 214. Nedan presenteras balansmått för 2005 och 2006 och därmed förhållandet mellan kontinuitet och förändring.

	2005	2006
• Fokus på den dagliga uppgiften	74	72
• Stabil bemanning	57	71
• Samarbete	57	68
• Öppenhet	44	52
• Förtroende	47	50
• Möjligheter att pröva/experimentera	8	16
• Nyfikenhet	-3	11
• Utrymme för protest	-2	6

Av de åtta egenskaperna ges fokus på den dagliga uppgiften det högsta värdet både 2005 och 2006. Cirka 75 procent av ekonomicheferna menar att kommunen i ganska stor och i mycket stor utsträckning utmärks av den egenskapen, medan endast cirka en procent av dem svarar att kommunen i ganska liten utsträckning gör så. Ingen har angivit svarsalternativet i mycket liten utsträckning. De näst högsta värdena har egenskaperna stabil bemanning och samarbete givits vid båda mättillfällena. Balansmättet för stabil bemanning har ökat från 57 till 71 främst beroende på att de respondenter som svarat i ganska stor och i mycket stor utsträckning ökat från 64 till 77 procent. Balansmättet för samarbete har ökat från 57 till 68 med främsta anledningen att svarsalternativet i ganska stor utsträckning ökat från 56 till 63 procent. Därefter är det ett kraftigt hopp till de tre egenskaperna möjligheter att pröva/experimentera, nyfikenhet och utrymme för protest. Noteras ska att 2006 har ingen av egenskaperna fått ett negativt balansmått jämfört med två stycken 2005. Vad gäller nyfikenhet beror det positiva balansmättet 2006 framförallt på att andelen ekonomichefer som angivit i ganska liten utsträckning minskat från 25 till 17 procent, medan antalet som angivit i mycket stor utsträckning ökat från sju till tio. För egenskapen utrymme för protest gäller att andelen som upp-

gett svarsalternativet i ganska liten utsträckning minskat från 19 till 12 procent.

En sammanslagning av balansmåten i två grupper där egenskaper som hänger samman med kontinuitet respektive förändring förs ihop, visar att det ackumulerade värdet på kontinuitetsegenskaperna är 235 för 2005 och 261 för 2006. Motsvarande siffror för förändringsegenskaperna är 47 respektive 85. Genomsnittet för kontinuitetsegenskaperna är 59 för 2005 och 65 för 2006, medan genomsnittet för förändringsegenskaperna är 12 respektive 21. Det finns således, bedömt på detta sätt, en högre grad av kontinuitet än förändring. Skillnaden uppstår som följd av framförallt den starka fokuseringen på den dagliga uppgiften och stabila bemanningen samt det bristande utrymmet för protest. Noteras ska dock att en marginell minskning av värderingen av fokus på den dagliga uppgiften skett. Istället för 40 ekonomichefer 2005 är det 17 stycken som 2006 svarat i mycket stor utsträckning. För resterande tre egenskaper som har med kontinuitet att göra, det vill säga stabil bemanning, samarbete och förtroende, kan en ökning av värderingen noteras. Det kan också konstateras att obalansen mellan kontinuitet och förändring minskat något genom att värderingen av egenskaperna som ligger till grund för förändring ökat mer jämfört med värderingen av egenskaperna som har med kontinuitet att göra. Vad gäller förändringsegenskaperna har nyfikenhet gått från ett negativt balansmått på -3 till ett positivt på 11 och en ökning gäller också för de tre resterande förändringsegenskaperna, det vill säga öppenhet, möjligheter att pröva/experimentera och utrymme för protest. För möjligheter att pröva/experimentera gäller att 64 respondenter angav svarsalternativet i ganska stor utsträckning 2005, medan 73 gjorde så 2006. Slutligen kan konstateras att kommunerna med den använda terminologin har blivit mer förändringsbenägna än tidigare, främst beroende på en ökad grad av nyfikenhet. Man intresserar sig i större utsträckning för förhållanden som rör utveckling och förändring.

Organisationsideal

I en av enkätfrågorna skulle ekonomicheferna ta ställning till ytterligare tolv organisatoriska egenskaper som i grupper om tre kan hänföras till fyra olika organisationsideal, nämligen entreprenörsideal, planeringsideal, byråkratiskt ideal och professionellt ideal. En organisation kan alltså karaktäriseras med hjälp av de fyra idealen och de tolv egenskaperna. Den tillämpade karaktäriseringsmodellen har utvecklats både utifrån teori (se Quinn och Rohrbaugh, 1981 och Mintzberg, 1983) och praktik där politiker och tjänstemän i kommuner intervjuats angående effektivitet och organisatoriska egenskaper och sambandet dem emellan (se Brorström, 1990 och Brorström och Kastberg, 2006). Vad som är effektivt eller ineffektivt kan inte bestämmas generellt utan har att göra med i vilken situation organisationen befinner sig i och under vilka omständigheter den verkar. Det typiska för en entreprenörorienterad organisation är flexibilitet, att ny verksamhet skapas och att en utpräglad förmåga att fatta beslut till grund för omorientering råder. Det utmärkande för en planeringsorienterad organisation är att med utgångspunkt från klara och tydliga mål som ska uppfyllas fördela ansvaret i organisationen och fokusera på uppgiften eller produktionen för att leva upp till målsättningar och förväntningar. Den byråkratiska organisationen kännetecknas av god samordning, att stabilitet råder och att goda ändamålsenliga rutiner som skapar säkerhet tillämpas. Den professionella organisationen är utvecklingsorienterad, ett gott samarbetsklimat råder och kompetenta medarbetare är ständigt på jakt efter ny kunskap. I den professionella organisationen är det horisontella perspektivet i fokus, medarbetarna söker uppskattning bland kollegor snarare än hos ledningen, i den byråkratiska och planeringsorienterade organisationen är det vertikala perspektivet utmärkande, mål, ansvarsfördelning och linjen är viktig. Den entreprenörorienterade organisationen är strukturmässigt enkel, det är en platt organisation där mycket hänger på enskilda

individer, entreprenörerna. Sammanfattningsvis innebär beskrivningen följande. Entreprenörsidealet utmärks av egenskaperna flexibilitet, nyskapande och beslutsamhet, planeringsidealet utmärks av förmåga att formulera klara mål, klar ansvarsfördelning och produktionsorientering, det byråkratiska idealet utmärks av god samordning, stabilitet och goda rutiner och det professionella idealet utmärks av gott samarbetsklimat, kompetenta medarbetare och utvecklingsorientering.

I enkätfrågan ombads ekonomicheferna att värdera de tolv organisatoriska egenskaperna genom att ange i vilken utsträckning som den nuvarande organisationen i kommunen kännetecknas av dem. Av frågan framgick inte till vilka respektive ideal som egenskaperna hör. Respondenterna hade att välja mellan svarsalternativen "i mycket liten utsträckning", "i ganska liten utsträckning", "i varken stor eller liten utsträckning", "i ganska stor utsträckning" samt "i mycket stor utsträckning". I sammanställningen av svaren har balansmått tillämpats på samma sätt som i det föregående avsnittet. Antalet ekonomichefer som besvarade frågan 2005 varierar mellan 217 och 220 och antalet som besvarat frågan 2006 varierar mellan 211 och 213.

	2005	2006
• Kompetenta medarbetare	60	73
• Gott samarbetsklimat	63	67
• Stabil	53	65
• Goda rutiner	39	49
• Klar ansvarsfördelning	35	44
• God samordning	25	38
• Beslutsamhet råder	27	37
• Produktionsorientering	18	30
• Utvecklingsorientering	12	29
• Flexibel	10	25
• Nyskapande	-9	6
• Förmåga att formulera klara mål	-14	-19

Det framgår att positiva balansmåttn galler för flertalet av de tolv egenskaperna. Undantagen är nyskapande och förmåga att formulera klara mål. Cirka 40 procent av ekonomicheferna ansåg vid båda mättillfällena att kommunen i liten utsträckning har förmåga att formulera klara mål, medan drygt två procent ansåg att denna förmåga finns i mycket stor utsträckning. För 2006 gäller att egenskapen värderats ännu lägre än året innan. För nyskapande gäller att 34 procent av respondenterna svarat i liten utsträckning 2005 och att 23 procent gjort så 2006. Egenskapen har värderats högre vid det andra mättillfället jämfört med det första. Konstateras kan att kompetenta medarbetare, gott samarbetsklimat och stabilitet karakteriserar kommunerna på bekostnad av flexibilitet och nyskapande. Värderingen av kompetenta medarbetare har ökat. Medan tolv av ekonomicheferna angav svarsalternativet i mycket stor utsträckning 2005 angav nitton stycken detta alternativ 2006. Vad gäller egenskapen stabilitet menade 62 procent av respondenterna 2005 att kommunen i stor utsträckning kännetecknas av stabilitet, medan motsvarande siffra för 2006 är 73 procent. För samtliga övriga egenskaper gäller att balansmåttorna ökat mellan åren och att egenskaperna alltså i högre utsträckning anses karakterisera kommunerna idag.

Balansmåttorna för de fyra organisationsidealen blir följande:

Förbättrad ekonomi och ökad grad av omorientering

	2005	2006
<i>Det professionella idealet</i>		
Gott samarbetsklimat	63	67
Kompetenta medarbetare	60	73
Utvecklingsorientering	12	29
SUMMA	135	169
Genomsnitt	45	56
<i>Det byråkratiska idealet</i>		
Stabil	53	65
Goda rutiner	39	49
God samordning	25	38
SUMMA	117	152
Genomsnitt	39	51
<i>Entreprenörsidealet</i>		
Beslutsamhet	7	37
Flexibel	10	25
Nyskapande	-9	6
SUMMA	28	68
Genomsnitt	9	23
<i>Planeringsidealet</i>		
Klar ansvarsfördelning	35	44
Produktionsorientering	18	30
Förmåga att formulera klara mål	-14	-19
SUMMA	39	55
Genomsnitt	13	18

Som synes ansåg ekonomicheferna vid båda mättillfällena att deras kommuner är professionella byråkratier. Kompetenta medarbetare samarbetar, rutiner och samordning fungerar och stabilitet präglar

situationen. Under dessa förutsättningar råder en utvecklingsorientering som dock är mindre utmärkande än de övriga egenskaperna, även om egenskapen värderats högre 2006 än 2005. Kommunerna är mindre skickade att skapa ny verksamhet och framförallt så förefaller det som tidigare nämnts finnas en oförmåga att formulera klara mål, en egenskap som dessutom förstärkts under 2006. Det framgår också att entreprenörsidealet ökat sitt genomsnittsvärde mest. Beslutsamhet, flexibilitet och nyskapande är egenskaper som anses finnas i högre grad idag. Detta ligger i linje med det som konstaterades i föregående avsnitt om att kommunerna blivit mer förändringsbenägna än tidigare. En högre grad av omorientering ryms inom ramen för det säkra och fortlöpande.

10. Några reflektioner

Av Viveka Nilsson

Utifrån det presenterade materialet kan konstateras att situationen i våra kommuner idag enligt ekonomicheferna utmärks av god ekonomisk utveckling, brister i det politiska ledarskapet samt ökad förändringsbenägenhet. Låt oss se närmare på dessa iakttagelser. Den goda ekonomiska utveckling som kunnat skådas inom kommunsektorn bedöms av ekonomicheferna fortsätta även under den närmaste framtiden. Det är fler ekonomichefer som anser att deras kommuner kommer att uppnå ett positivt finansiellt resultat 2006 jämfört med 2005. Detta kommer företrädesvis att uppnås genom intäktsökningar på bekostnad av besparingar och planerade investeringar. Även bedömningen av potentiella hot mot den ekonomiska utvecklingen har minskat något procentuellt sett mellan åren, vilket ytterligare förstärker antagandet om en fortsatt god finansiell situation. De främsta hoten anses enligt respondenterna vara demografin och konjunkturen. Det förefaller som om kommunerna uppfyller kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning.

Vad gäller brister i det politiska ledarskapet framkommer denna uppfattning när ekonomicheferna ombads bedöma möjliga hot mot den ekonomiska utvecklingen. Det noteras att ett bristande politiskt ledarskap uppfattas utgöra ett tämligen stort hot. Likaså framhålls det politiska ledarskapet när åtgärder för att upprätthålla en god ekono-

misk hushållning diskuteras, där det enligt de tillfrågade anses viktigt att förbättra det politiska ledarskapet i detta syfte. Inte heller premieras politikerna när frågor om utvecklingen av den kommunala årsredovisningen besvarades. Det är endast ett fåtal ekonomichefer som menar att politiska beslut utgör en förklaringsfaktor till varför årsredovisningen förändras över tid. Förklaringarna kan istället främst sökas i ekonomin och i nya personer på nyckelposter. Intressant att notera är dock att politikernas betydelse för den ekonomiska ställningen och utvecklingen ökat något på bekostnad av förvaltningschefernas och ekonomichefernas. Kanske kan förklaringen sökas i det faktum att förekomsten av formella styrfilosofier antagna av fullmäktigeförsamlingar sägs ha ökat i våra kommuner. Styrfilosofiernas ökade utbredning kan sannolikt hänföras till den uppmärksamhet frågan fått i och med förändringar i kommunallagen och kravet på att formulera mål för ekonomi och verksamhet som hänger samman med god ekonomisk hushållning.

Materialet visar också på en ökad förändringsbenägenhet i landets kommuner och att det finns en koppling mellan ekonomisk situation och förändringsvilja. Det är de ekonomiskt någorlunda välmående kommunerna som idag enligt respondenterna är mest intresserade av att införa moderna politiska organisationer med beredningar, sammanhållen förvaltningsorganisation och kommunstyrelsen som enda nämnd, även om intresset som helhet för denna typ av organisationsförändring är tämligen lågt. Däremot kan ett ökat intresse för förändring generellt noteras. Utifrån ekonomichefernas bedömning av organisatoriska egenskaper kan konstateras att kommunerna upplevs ha blivit mer förändringsbenägna än tidigare, främst beroende på en ökad grad av nyfikenhet. Samtidigt återfinns dock en högre grad av kontinuitetsbefrämjande egenskaper i form av fokus på den dagliga uppgiften, stabil bemanning och samarbete. När potentiella hot mot den ekonomiska utvecklingen skulle bedömas hade faktorn ovilja till förändring minskat i betydelse, vilket ytterligare bekräftar resonemanget.

Vidare visar materialet att det professionellt byråkratiska organisationsidealet dominerar. De utmärkande egenskaperna inom detta är att kompetenta medarbetare samarbetar, rutiner och samordning fungerar och stabilitet präglar situationen. Dock har ett steg framåt tagits mot det entreprenörsorienterade organisationsidealet med beslutsamhet, flexibilitet och nyskapande i fokus. Entreprenörsorienterade organisationer är inriktade mot omorientering.

Vi kan konstatera att den samarbetsnorm som lyfts fram i RoS-rapport 1 ytterligare har förstärkts. Samarbete anses fortfarande vara ett ideal i många av våra kommuner. Samtidigt kan en ökad grad av förändringsbenägenhet noteras, vilket visar på att mekanismer för omorientering och förnyelse fått mer uppmärksamhet. Det finns en insikt om vikten av anpassning till förändrade förutsättningar. Att förändringsbenägenheten är större i goda ekonomiska tider är kanske inte så förvånansvärt. Man behöver inte ägna lika mycket kraft och energi åt att försöka få det att gå ihop ekonomiskt. Blicken kan riktas åt annat håll än inåt den egna organisationen. Intresset för dem där utanför och deras göromål blir större och en ökad grad av omorientering blir resultatet. Fokus på den dagliga uppgiften kan i högre utsträckning kombineras med nyfikenhet på omvärlden. Intresset för organisationsförändringar kan antas tillta och då det framkommit att det politiska ledarskapet anses brista kanske vi kommer att se fler förändringar inom detta område framöver. Utifrån det ovan sagda skulle motiven till sådana förändringar inte var ekonomiska. Studier visar också mycket riktigt att kommuner som idag inför nya politiska organisationer framhåller att det är just andra aspekter som står i fokus för förändringen än att lösa ekonomiska problem. Demokrati-aspekter har anförts, till exempel framhålls det att kommunerna har problem med återväxten inom politikerkåren. Fler nya politiker, framförallt yngre, behövs i de politiska församlingarna. Det bristande politiska ledarskapet är således värt att lyfta fram som ett intressant forskningsområde för mer djuplodande studier.



Viveka Nilsson (redaktör)

Det är med spänning vi kan se fram emot nästa års resultat av ekonomichefsenkäten för att konstatera om andelen kommuner som infört nya politiska organisationer ökat och givetvis är det också spännande att följa den ekonomiska ställningen och utvecklingen över tid och se dennas samband med olika organisatoriska åtgärder och omständigheter.



Rerenser

Anjou, Leif, 2007

Från vision till verklighet – politisk ledning av kommunal serviceproduktion.
Göteborg: Förvaltningshögskolan, avhandlingsmanus.

Bodanis, David, 2001

E=mc². Historien om världens mest kända ekvation. Stockholm: MånPocket.

Brorström, Björn, 1982

Planeringspolitik eller resultatpolitik. Användning och utformning av kommunala bokslut. Lund: Doxa.

Brorström, Björn, 1990

Effektivitet. Synsätt, begrepp och modell. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 4.

Brorström, Björn och Rolf Solli, 1985

Kommundelsorganisationen i Uddevalla. Göteborg: Företagsekonomiska institutionen, 16 bl.

Brorström, Björn och Pierre Donatella, 2006

Bra årsredovisningar bara chefen vill – därför förändras årsredovisningen.
Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Juryrapport nr 6.

Brorström, Björn och Gustaf Kastberg, 2006

“Organisationsideal och organisatoriska egenskaper - effektiv i rätt situation och vid rätt tidpunkt”. I Brorström, Björn och Sven Siverbo (red), *Samarbete på bekostnad av anpassning?*, s 14-19. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, RoS-rapport 1.

Brunsson, Nils och Sten A. Jönsson, 1979

Beslut och handling. Om politikernas inflytande på politiken. Stockholm: Liber Förlag.

Donatella, Pierre, 2006

Bra och dåliga årsredovisningar – en studie om kvalitetsskillnader. Göteborg: Förvaltningshögskolan, rapport nr 84.

Mintzberg, Henry, 1983

Structure in Fives. Designing Effective Organizations. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Solli, Rolf, 1988

Decentralisering i kommuner. Om politik och administration på lokal nivå. Lund: Studentlitteratur.

Solli, Rolf, 1999

Lågmäld styrning. Perspektiv på kommunala ekonomers yrkesroll. Stockholm: SNS.

Solli, Rolf och Kajsa Värna, 2005


Viskande tjänstemän II. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 80.

Quinn, Robert E. och John Rohrbaugh, 1981

"A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness". *Public Productivity Review.*



Rapporter publicerade i RoS-serien

2. Viveka Nilsson (redaktör), 2007
Förbättrad ekonomi och ökad grad av omorientering.
 1. Björn Brorström och Sven Siverbo (redaktörer), 2006
Samarbete på bekostnad av anpassning?
KFi spanar på kommuner och drar slutsatser.
- 
- 