

Kommunforskning i Västsverige
Juryrapport 3
November, 2003

Vad är det de säger och varför?

Om informationsinnehållet i politikerförord.

Av

Björn Brorström

KFi-rapport 67

Kommunforskning i Västsveriges jury för bästa kommunala årsredovisning beslutade i samband med jurymötet hösten 2002 att inför granskningarna av årsredovisningarna för 2002 närmare studera frågan om sambandet mellan å ena sidan form och färg och å andra sidan innehåll. Härmed avlämnas rapport i denna fråga.

Juryrapporter

1. Olika årsredovisningar – alla med goda motiv, Björn Brorström och Katarina Orrbeck, oktober 2001
2. Är de påkostade årsredovisningarna bäst?, Björn Brorström och Katarina Orrbeck, november 2002
3. Vad är det de säger och varför? Om informationsinnehållet i politikerförord, Björn Brorström, november 2003

KFi:s årsredovisningsjury har 2003 följande medlemmar

Björn Brorström, ordförande, professor Förvaltningshögskolan
Ulla Bengtsson, forskare KFi
Clas Collin, konsult, Reklamutveckling AB
Björn Grundvall, Auktoriserad revisor, Ernst & Young
Heléne Gustafsson, chefsadministratör, KFi

Av all den information som sprids inom en organisation till handläggare och beslutsfattare är det ett dokument som uppmärksammar det som varit. Förfluten tid istället för framtid är i fokus. Den kommunala årsredovisningen handlar om det gångna året i förhållande till tidigare år och i förhållande till hur det var tänkt. Detta gör årsredovisningen unik. Årsredovisningen ligger till grund för ansvarsutkrävande. Den ger möjlighet till och underlag för att lära om det som varit och basera beslut och handling på ökade kunskaper. Huvudargument för användning av årsredovisningen är således att dokumentet inte är framtidsorienterat utan innehåller redovisning av fakta.

En kontinuerlig utveckling av årsredovisningsinformationen har skett. Av en händelse fick jag för ett tag sedan, när en kollega städade sitt arbetsrum, fått i en sammanställning av *Räkenskaper*, det vill säga det kommunala bokslutet, från 1976 och en *Årsredovisning* från 1981. Många kommunalekonomer har säkert liknande dokument lite varstans så något speciellt med just dessa dokument var det inte, men städfyndet fick mig ändå att reflektera över vilken utveckling som har varit.

Sammanställningen av räkenskaperna från 1976 hade vi en gång använt vid studier av näringslivskostnaders omfattning och utveckling i kommuner. Vi upptäckte då för övrigt att i den kommunen vars bokslut vi hittat så redovisades kostnader för näringslivsutveckling under programmet Brandväsen, det hade råkat bli så. Det intressanta den här gången är emellertid dokumentet som sådant. Kommunens bokslut omfattar totalt 180 sidor. Det finns inte en enda verbal kommentar i dokumentet utan bokslutet/årsredovisningen består uteslutande av siffer-sammanställningar. På en av dessa sidor redovisas en uppställning med rubriken Ackumulerat Driftunderskott. Totalt sett är det ackumulerade underskottet 11 663 528:- varav 505 034:- härrör från "Skogar".

Årsredovisningen från 1981 omfattar totalt 20 sidor. I inledningen talas det om att bokslutet för andra året i rad presenteras i en sammanfattad och lättillgänglig version. Uppställningar i årsredovisningen är i den ordning de redovisas; balansräkning, resultatanalys, benämningen resultaträkning ansågs inte vara relevant, och finansieringsanalys. De verbala beskrivningarna och kommentarerna är mycket kortfattade men det finns en ambition att verbalt förklara kommunens finansiella utveckling och ställning. I en sammanfattande tabell redovisas *kostnads- och utgiftsfördelning* under de senaste fyra åren.

Den synnerligen dramatiska utveckling som skett innebär emellertid inte att allt är frid och fröjd. Kvaliteten på de kommunala årsredovisningarna varierar väsentligt (Petersson och Andersson 2003). Det finns kommuner vars årsredovisningar fortfarande är svårtillgängliga och med knapphändig och ofullständig information. Det är också så att årsredovisningarna trots satsning på utveckling och förbättring brister i vissa avseende och används inte heller alls i den utsträckning som borde vara fallet (se till exempel Orrbeck 1999 och Brorström och Orrbeck 2001). Studier av kommunala årsredovisningar, utformning, innehåll och användning, är angelägna.

Kommunforskning i Västsveriges jury för bästa kommunala årsredovisning verkar för en förbättrad praxis inom årsredovisningsområdet. En utgångspunkt för tävlingar kring bästa årsredovisning är att de påverkar praxisutvecklingen och

bidrar till att förbättringar åstadkoms. De motiveringar som redovisas är därför av stor betydelse. Vid jurymöten uppmärksammas särskilda problem och fenomen och Kommunforskning i Västsveriges jury har också sett som sin uppgift att särskilt belysa viktiga frågor. I samband med jurymötet hösten 2002 beslutade juryn att inför granskningen av årsredovisningarna för 2002 närmare studera inriktningen på och innehållet i de förord eller särskilda kommentarer som kommunstyrelsens ordförande författar och som publiceras i inledningen av årsredovisningarna. En sådan genomgång har genomförts av 28 årsredovisningar och resultatet presenteras i föreliggande juryrapport som är nummer tre i den särskilda serien av juryrapporter som ges ut av Kommunforskning i Västsverige.

I följande avsnitt beskrivs en idealmodell för årsredovisningen och med utgångspunkt från denna beskrivning motiveras varför en studie av politikerförorden i kommunala årsredovisningar är angelägen. Därefter följer en redogörelse för tillvägagångssättet vid studien. Resultatredovisningen börjar med att en beskrivning görs av innehållet i förhållande till upprättad granskningsmall, därefter beskrivs inriktningen i förhållande till några på förhand bestämda kategorier. Av särskild betydelse för hur politikerkommentaren uppfattas och som ett sätt att belysa dess inriktning beskrivs förstameningar, sistameningar och använda rubriker. En intervjustudie där ekonomichefer i elva kommuner har givit sin syn på kommentarerna redovisas därefter och rapporten avslutas sedan med tolkningar, slutsatser och redovisning av en idé för hur politikerförorden bör utformas.

En idealmodell för årsredovisningen

I samband med en studie av informationsinnehållet i kommunala årsredovisningar i syfte att studera eventuella skillnader mellan påkostade och icke-påkostade dokument utvecklades en idealmodell för kommunala årsredovisningar. Idealmodellen baserades på bedömningar som juryn för Kommunforskning i Västsverige gjort och redovisat i samband med tävlingen om bästa kommunala årsredovisning. Argument för idealmodellen återfinns i Brorström och Orrbeck (2002). Följande kvalitetskriterier redovisas och motiveras i rapporten. anges.

- * Omvärldsanalys
- * Finansiella rapporter på uppslag
- * Finansiell analys i enlighet med bestämd modell
- * Miljöredovisning
- * Personalekonomisk redovisning
- * Presentation av bolag och koncern
- * Historisk sammanfattning av ekonomin
- * Intresseväckande begreppsförklaringar
- * Lättolkade redovisningar av nämndernas ekonomi
- * Balans mellan redovisning av ekonomiskt utfall och verksamhetens innehåll
- * Redovisning av tillämpade principer
- * Revisionsberättelse

* Politisk kommentar

Därutöver sägs i rapporten att årsredovisningens omfattning ska bedömas utifrån kravet på väsentlighet i redovisningen.

Ett av kvalitetskriterierna i idealmodellen är ”Politisk kommentar”. Uppfattningen är att årsredovisningen ska visa att det handlar om politiskt styrda organisationer och ett uttryck för detta är att kommunstyrelsens ordförande inledningsvis i årsredovisningen ges utrymme att kommentera utveckling och situation. Politikerkommentaren eller politikerförordet som det fortsättningsvis benämns är emellertid mer än så. Den återfinns i inledningen av årsredovisningen vilket sannolikt innebär att den blir läst. Det är en sammanfattande betraktelse och många av dem som tar del av årsredovisningen kanske möjer sig med denna redovisning (jämför Bohlin 1985). Det är således av stor betydelse att politikerförordet är av god kvalitet och väcker intresse. Ett led i den fortsatta utvecklingen är att studera vilket informationsinnehållet är och utifrån en sådan kartläggning resonera kring vilka förbättringar som är viktiga att göra i syfte att öka läsvärdet. En studie av informationsinnehållet ger också underlag för resonemang rörande vilken roll årsredovisningen har som informationsdokument. Vad använder kommunstyrelsens ordförande årsredovisningen till? Vilket budskap förmedlas?

Tillvägagångssätt

Innebörden av god kvalitet och vad som är intresseväckande är givetvis inte möjligt att formulera på ett enkelt sätt. Ett sätt att resonera är att politikerförordet ska vara ett slags avspegling av årsredovisningens innehåll i stort och korta kommentarer och bedömningar rörande väsentliga områden ska redovisas. En referens för granskningen är därför att utgå från idealmodellen. Av granskningspunkterna i idealmodellen har nedanstående valts ut. Vissa av kriterierna har utgått eftersom de inte är relevanta för en kortfattad inledande kommentar. Begreppsförklaringar och redovisningsprinciper är givetvis inte naturliga inslag i ett övergripande politikerförord.

- * Omvärldsanalys
- * Finansiell analys
- * Miljöredovisning
- * Redovisning av personalförhållanden
- * Bolag och koncern
- * Nämndernas verksamhet
- * Nämndernas ekonomi
- * Temaredovisning

Utöver innehållsanalysen i enlighet med ovanstående har varje årsredovisning kategoriserats med avseende på inriktning. Efter ett antal genomläsningar av texterna och försök att hitta lämpliga kategorier skapades sex grupper. Politiker-

förorden har därefter kodats i förhållande till dessa grupperingar. De sex grupperna varav en består av tre bestämmingar är följande.

- * Övergripande- Detaljerad
- * Allmän – Specifik
- * Externfokusering – Internfokusering
- * Ekonomiorienterad – Verksamhetsorienterad
- * Beskrivande – Problematiserande – Optimistisk
- * Ideologisk – Neutral

Författaren John Irving skriver i en kommentar till sitt författarskap om vikten av en bra förstamening och hur han anstränger sig för att åstadkomma en bra förstamening som skapar rätt förhållningssätt till den fortsatta läsningen (Irving 1996). I samband med tillkomsten av en tämligen enkel novell hade Irving ett stort antal uppslag till förstameningar som alla skrotades. En del av dem kom till användning i andra delar av texten. Det var bra meningar men inte tillräckligt bra för att vara förstameningen. Till slut bestämde han sig för meningen ”Fred hade inget minne av att han hade haft något drömliv förrän hans fru lämnade honom”. Han hade då arbetat till och från med novellen i sex år. Baserat på idén om betydelsen av en bra förstamening och en god avslutning har första- och sista-meningen i politikernas förord särskilt granskats och sammanställningar har upprättats. En sammanställning har också gjorts över rubriken till politikerförordet. Dessa sammanställningar ligger till kommande beskrivning

Totalt har 28 politikerförord i kommunala årsredovisningar granskats med avseende på informationsinnehållet. Vid midsommar 2003 då datainsamlingen avbröts hade totalt 28 årsredovisningar inkommit till Kommunforskning i Västsverige från kommuner i Västra Götaland och Halland. Samtliga årsredovisningar visade sig således innehålla ett politikerförord.

Innehållet i politikerförorden

Av de studerade kommunala årsredovisningarna saknar tre helt kommentarer i förhållande till omgivning och omvärld i politikerförorden. I de 25 årsredovisningar som således innehåller någon form av kommentar är det förhållanden i kommunens närmaste omgivning som uppmärksammas. Det handlar om näringsliv och infrastruktur i det närmaste geografiska området. Utbyggnad av E6:an genom Bohuslän eller riksväg 45 utmed Nordre älv är exempel på problematiska omgivningsförhållanden som uppmärksammas. I 23 av årsredovisningarna återfinns den typen av kommentarer. Sex av de 28 kommunerna placerar in kommunen i ett nationellt sammanhang, till exempel genom att kommentera den samhällsekonomiska utvecklingen. Två kommuner vidgar perspektiven utanför det nationella och några meningar finns med kring den internationella utvecklingen och situationen. En av de kommuner som gör detta är Lysekil där kommunalrådet inleder med att konstatera att oron i världen har bromsat upp den internationella ekonomin och den

förväntade återhämtningen. Fördröjningen är en förklaring till utvecklingen av den kommunala ekonomin. Det är viktigt att notera att det genomgående handlar om kortfattade kommentarer och inte analyser av omvärldsförhållanden.

I de flesta förord är kommentarerna till den finansiella utvecklingen och ställningen relativt sett tämligen omfattande. Ekonomin ägnas stor uppmärksamhet men det handlar om allmänt hållna kommentarer till skatteutfall och kostnadsutveckling. Finansiella nyckeltal som beskrivningsform används enbart i ett fåtal fall. Sex stycken behandlar explicit balanskravet eller använder uttrycket ekonomi i balans. Några konstaterar att man har klarat kravet, några problematiserar möjligheten att klara kravet för kommunens del och några betonar betydelsen av att ha en ekonomi i balans. I tre av de studerade årsredovisningarna används kommunallagens formulering god ekonomisk hushållning i kommentaren. Kommunstyrelsens ordförande i Borås framhåller att det är viktigt att god ekonomisk hushållning även fortsättningsvis sätts överst på dagordningen. I Vårgårda används uttrycket god ekonomi. Inte i något förord definieras närmare vad innebörden av god ekonomi är. I en av de 28 kommunernas årsredovisningar kommenteras överhuvudtaget inte den finansiella utvecklingen och ställningen i politikerförordet. Här är det omvärld och verksamhet som upptar intresset.

Det är vanligt förekommande och kanske en självklarhet att nämndernas verksamhet och ekonomi behandlas. I 21 av årsredovisningarna kommenteras nämndernas verksamhet och i 24 av de 28 kommenteras nämndernas ekonomiska resultat. Vanligt förekommande är att konsekvenserna av maxtaxan kommenteras. I några av boksluten ägnas nästan uteslutande resonemangen åt att problematisera nämndernas och verksamhetens bristande förmåga att hålla budgeten och vikten av att förbättra ekonomin. Ett sådant exempel är Halmstad där kommunstyrelsens ordförande framhåller att det är dags att avliva myten att Halmstads kommun har pengar på lager och att de ramar som givits verksamheterna nu och i framtiden måste hållas. Det är viktigt att fortsättningsvis väga prioritera bland verksamheterna.

En annan relativt vanligt förekommande information rör personal. I hälften av boksluten behandlas personalförhållanden och framförallt problemet med ohälsa och sjukskrivningar. För övriga delar i den presenterade idealmodellen gäller att kommentarer i politikerförorden är mer sällsynta. Miljöfrågor behandlas i tre av de 28 förorden. I fem av årsredovisningarna nämns bolagsfrågor och den kommunala koncernen. Sex årsredovisningar har ett särskilt tema i sin beskrivning. I några fall är det en aktivitet som har passerat som till exempel genomförandet av O-ringen eller kommunens jubileum. I några fall är temat vikten av tillväxt för gynnsam kommunal utveckling.

En sammanfattning av det ovan redovisade är att innehållet i politikerförorden således är kommentarer avseende de lokala förutsättningarna, förmedling av en övergripande och allmän bild av kommunens ekonomi och kommentarer till nämndernas verksamhet och ekonomi på ett traditionellt kommunal ekonomiskt sätt. Där emot uppmärksammas således inte det nationella perspektivet, inte heller används kommunallagens uttryck och krav på god ekonomisk hushållning och ekonomi i balans i beskrivningar och förklaringar av ekonomin. Väsentliga personalförhållanden behandlas. Fokus är därvid på ohälsoproblemet och höga sjukskrivningstal.

Inriktningen på politikerförorden

De 28 studerade årsredovisningarna har också klassificerats utifrån sex olika kriterier. Det måste påpekas att i vissa fall har gränsdragningen varit besvärlig att göra och kanske skulle någon eller några svårbedömda årsredovisningar hamna i en annan grupp vid ett annat klassificeringstillfälle om någon annan gjorde bedömningen. Tillförlitligheten är således inte fullständig men klassificeringen som avser dominerande inriktning på informationen ger ändå en tillfredsställande rättvisande bild av förordens inriktning. Följande gäller.

- * Övergripande 27
- * Detaljerad 1

- * Allmänt hållen 21
- * Specifik 7

- * Externfokusering 18
- * Internfokusering 10

- * Ekonomiorienterade 21
- * Verksamhetsorienterade 7

- * Beskrivande 9
- * Problematiserande 5
- * Optimistiska 14

- * Ideologiska 4
- * Neutrala 24

Politikerförorden i en kommunal årsredovisning är övergripande och allmänt hållna. De har en externfokusering och en inriktning mot betoning av ekonomiska beskrivningar. Det finns i förorden ett slags optimistisk ton även om många problematiserar de ekonomiska förutsättningarna och verksamheternas ekonomiska utveckling. Politikerförorden är neutrala till sin karaktär. Det är ingen som driver politiska frågor. Det är endast i ett fåtal förord som det överhuvudtaget märks att det är en ideologiskt skolad person som ansvarar för texten.

Den första meningen

En genomgång har skett av förstameningarna i politikerförorden. Innehållet i förstameningen är ju dels ett uttryck för det förhållningssätt som gäller olika frågor, dels ett uttryck för hur genomtänkta beskrivningarna är. En genomgång visar att av

de 28 förorden så har 11 en förstamening som handlar om ekonomi. I vissa fall är kommentaren att kommunen har lyckats igen med att åstadkomma ett positivt resultat. Det ekonomiska utfallet betraktas som en framgång och inleder betraktelsen.

För fjärde året i rad redovisar Härryda kommun ett överskott i ekonomin.

Återigen har Munkedals kommun gjort ett ekonomiskt resultat som är över förväntan.

2002 var sista året i en mandatperiod då kommunen haft positiva resultat varje år.

I några andra fall används förstameningen till att peka på ekonomiska problem. Dessa årsredovisningar har också fortsättningsvis en mycket tydlig ekonomiorientering. Inte minst Halmstad som nyligen vunnit pris för bästa årsredovisning med motiveringen att årsredovisningen är verksamhetsorienterad.

För första gången sedan 1997 blir resultatet för Halmstads kommun negativt under ett verksamhetsår.

Med 2002 års bokslut redovisar Hjo kommun för första gången sedan 1998 ett negativt resultat på ca 3,5 miljoner kronor.

Man kan således konstatera att oavsett om den ekonomiska utvecklingen uppfattas som gynnsam eller ogynnsam så är en ekonomisk betraktelse ett vanligt sätt att inleda årsredovisningen. Några ser det som en möjlighet att tala om att saker och ting går väl, andra tar tillfället i akt att visa upp problem.

Sju stycken av de 28 förorden har kategoriserats under benämningen process. Förstameningen sätter in kommunens utveckling i något sammanhang, till exempel att det gångna året har inneburit ett ytterligare steg mot kommunens vision eller att 2002 var året då beslut togs om framtiden. Sex kommuners förstamening är en introduktion såsom till exempel Bollebygd och Mölndal, som inleder sina respektive årsredovisningar på följande sätt:

Härmed ber vi att få presentera Bollebygds kommuns årsredovisning för 2002.

Det är dags att sammanfatta 2002 års verksamhet i Mölndals kommun.

Två kommuner har i förstameningen en påminnelse om att det gångna året har varit ett jubileumsår. Några kommuner har varit svåra att hänföra till någon av kategorierna, här har det handlat om att man i inledningen kommentarer några sakfrågor i kommunen.

En genomgång av förstameningar visar att ekonomi är dominerande, antingen används förstameningen till att peka på en positiv ekonomisk utveckling eller till att uppmärksamma alla på de problem som finns. Intrycket är att formuleringarna och inledningen av årsredovisningen i dessa fall är mycket genomtänkta. Sex kom-

muner tar inte alls tillfället i akt att redovisa något mer substantiellt i inledningen och sju kommuner knyter inledningen till något pågående. Inledningen blir därför i dessa fall för en utomstående tämligen intetsägande.

Den sista meningen

Sistameningarna är av annorlunda karaktär. Nästan hälften av dem är ett tack från kommunstyrelsens ordförande till personalen för ett gott arbete under det gångna året. Ett exempel är följande

Stora och betydelsefulla insatser har gjorts under år 2002 och jag vill avslutningsvis rikta ett stort tack till samtliga anställda och förtroendevalda för ett väl genomfört arbete under det gångna året.

Åtta av betraktelserna handlar om framtiden i en allmän mening. Några exempel är följande.

Kommunen står inför utmaningar och fattade beslut ska genomföras.

Alla beslut som tagits under året, allt som genomförts har lett till denna situation vi nu befinner oss i med nya utmaningar och möjligheter.

Sex stycken av förorden är inriktade mot ekonomi men flera av dem är samtidigt framtidsorienterade. Ett exempel är följande.

För att uppnå tillväxt, arbete och välfärd i framtiden behövs en stram ekonomisk hushållning, effektiviseringar, omprövningar, samverkan och tillförsikt.

Ett förord avslutas formellt med att konstatera att årsredovisningen nu överlämnas till kommunfullmäktige.

Rubriken

Få av kommunstyrelsens ordförande eller ansvariga för årsredovisningen använder sig av möjligheten att markera en viss inriktning eller ett visst tillstånd i rubriceringen. Det mest vanligt förekommande är helt enkelt att rubricera texten med "Kommunstyrelsens ordförande". "Årets som gått" är en annan rubrik som används i några årsredovisningar. Det är få exempel på mer beskrivande och innehållsmässiga rubriker. En är Halmstad där kommunstyrelsens ordförande i rubriken riktar följande uppmaning till alla. "Vi måste hålla oss inom ramarna!". Ett annat exempel är Åmål där rubriken är satt till "Vi klarade det igen". Ett uttalande som refererar till att kommunen har redovisat ett överskott. I Härryda kommuns årsredovisning skrivs i den i sammanhanget långa rubriken om en attraktiv kommun för

boende och företagsamhet och i Alingsås är den något diffusa rubriken ”Svårt men viktigt”. En rubrik som kanske väcker nyfikenhet och innebär fortsatta läsning. Vad är det som är svårt men viktigt?

Vilket syfte har kommentaren? Ekonomichefers uppfattning

De intervjuade ekonomicheferna menar att syftet med kommunalrådets kommentar är att vederbörande ska redovisa sin syn på saken. Kommunrådet ska enligt en av de intervjuade tycka till om det som har varit och beröra områden och frågor som man tycker är politiskt viktiga. Förordet ska ha starka politiska förtecken enligt vederbörande. En annan av de intervjuade menar att förordet ska vara en sammanfattning av året som varit med en politisk vinkling men samtidigt utan att bli alltför partipolitisk. En ekonomichef talar i sammanhanget om marknadsföring och politiskt budskap. Det handlar om att säga att vi är ”minsann duktiga”. Ett ytterligare sätt att uttrycka syftet är att politikerförordet ska markera att det handlar om en politiskt styrd organisation, det är kommunstyrelsens rapport och ingen turistinformation. Några av ekonomicheferna pekar på vad de menar är svagheter i förorden. Det kan bli för fokuserat på till exempel ekonomin eller verksamheten och då går helikopterperspektivet förlorat. En annan av de intervjuade menar att förordet borde vara mer visionärt. Det är för många detaljer och fokus på ekonomi istället för att försöka fånga helheten. Idealet är en beskrivning av vad som har hänt under året, vad kan vi lära oss av detta och hur ska vi åtgärda det i framtiden.

De flesta intervjuade ekonomichefers uppfattning är att politikerförordet i årsredovisningen i första hand vänder sig till andra politiker. Kommunstyrelsens ordförande är en ledande politiker både formellt och informellt och andra politiker är säkert enligt intervjupersonen intresserade av att läsa vad vederbörande har att säga. Det borde vara intressant att veta vad kommunstyrelsens ordförande tycker. En av de intervjuade framhåller att det sannolikt är särskilt intressant för oppositionspolitiker. Kanske kan man i betraktelsen hitta någon ”kråka” som man kan klanka på. Det kanske redovisas någon uppfattning som det kan vara intressant att argumentera mot i något sammanhang. En av de intervjuade menar att intresset för politikerförordet är begränsat av det enkla skälet att precis det som går att läsa i förordet är det som kommunstyrelsens ordförande säger i kommunfullmäktige och därför finns det inte någon anledning att läsa förordet i årsredovisningen. I sammanhanget är det några av de intervjuade som passar på att problematisera användningen av årsredovisningen i stort. Läsekretsen är inte särskild stor, det är framförallt interna användare och man ska inte förvänta sig att någon utanför tar del av årsredovisningen.

Slutsatser - ekonomiska värderingar men inga ideologiska

Politikerförorden har en påtaglig ekonomisk orientering. De flesta av årsredovisningarna är ekonomiorienterade och första- och sistameningarna handlar inte sällan om ekonomi. Denna observation är en belysning av den ekonomisering som skett och av den svaga ekonomiska konjunktur som råder. Omständigheterna innebär att det är naturligt att behandla ekonomi i förorden och lägga tyngdpunkten på detta. Kommunstyrelsens ordförande tar tillfället i akt att uppmärksamma ekonomiska omständigheter, peka på positiva utfall eller varna för kommande problem. En annan förklaring till inriktningen på årsredovisningarna är att årsredovisningen är ekonomikontorets produkt och den ska fokusera ekonomi och inget annat. Därav följer naturligt orienteringen i texter och förstameningar. Det är viktigt att notera i sammanhanget att beskrivningar och tolkningar endast i ett fåtal fall relateras till god ekonomisk hushållning och till det distinkt formerade kravet på ekonomi i balans. Inte minst det senare är märkligt. Kan det vara som så att balanskravet helt enkelt har spelat ut sin roll? Det är inte meningsfullt att kommentera eller är det så att kravet numera tas för givet. Balanskravet är institutionaliserat.

Det finns anledning att fråga sig om kommunstyrelsens ordförande lyckas fånga läsarens intresse genom rubricering och förstamening. Budskapet är i flera fall genomtänkt men många gånger förefaller använda formuleringar att vara tämligen slentrianmässiga. Det är förvånande att många avstår från att rubricera framställningen genom att till exempel knyta an till någon utmärkande egenskap för kommunen och det gångna året eller någon särskilt viktig händelse. Det är ett tecken på att kommentaren kanske inte alltid tillmäts så stor betydelse och kanske är författad i sista stund före pressläggning.

Det finns en uppenbar diskrepans mellan syftet med politikerförordet enligt ekonomichefernas uppfattning och den inriktning och det innehåll som förordet faktiskt har. Förordet ska enligt intervjuade ekonomichefer ha en ideologisk orientering. Det ska visa vilka värderingar och politiska prioriteringar som gäller och hur dessa påverkar kommunal verksamhet och ekonomi. Så är det inte, vilket föreliggande studie visar, utan istället är framställningen saklig och ekonomiorienterad. Det går inte utifrån texten att bestämma partibeteckningen på den person som är författare mer än i undantagsfall. Genomgången av rubriksättningen stödjer resonemanget. Ingen gör någon politisk markering i detta sammanhang. Politikerförordet tillmäts betydelse av intervjuade ekonomichefer och framförallt som ett betydelsefullt budskap från en ledande politiker till andra politiker. Men något politiskt budskap är det inte frågan om i normalfallet utan istället är framställningen saklig och ekonomiorienterad.

Politikerna förefaller således ha en annan uppfattning om varför förordet finns med i årsredovisningen än vad ekonomicheferna har. Värderingar handlar inte om ideologier utan om bekymmersam ekonomisk utveckling och ställning och/eller optimistiska uttalanden om kommunens möjligheter och framtid under förutsättning att dagens problem hanteras. Är politikernas val av inriktning och formulering ett uttryck för avsaknaden av partipolitik på lokalnivå eller finns det i till synes neutrala texter budskap som inte uppfattas av en utomstående?

En iakttagelse är också den ringa förekomsten av information om miljöfrågor och om den kommunala koncernen. Utrymmet är begränsat och en effekt av det är att miljömässiga aspekter av kommunens verksamhet eller satsning att åstadkomma miljöförbättringar inte ges något utrymme. Inte heller bolagsfrågor eller situationen för den kommunala koncernen uppmärksammas. Det är kommunens finansiella utveckling och ställning och det är den kommunala verksamheten organiserad i förvaltningsform som behandlas. Idén om helhetsperspektiv och miljöredovisning har ännu inte kommit till förorden. Problemen med ökad ohälsa och sjuk-skrivningar tas upp i hälften av årsredovisningarna och det kan tyckas vara märkligt med tanke på frågans aktualitet att inte fler förhåller sig till denna problematik.

Åter till rubriceringen, förstameningen och en fundering. En vanlig rubrik är helt enkelt "kommunstyrelsens ordförande". I några fall finns tillägget "har ordet". Rubriceringen ger intryck av att någon har tilldelat ordförande ordet. Årsredovisningen ska upprättas av kommunstyrelsen och den överlämnas från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige, det är således kommunstyrelsens dokument inte minst mot den bakgrunden borde förordet vara mera profilerat, en mer intresseväckande rubrik och en spännande förstamening som visar att detta måste läsas.

Utveckling – en idé

Ta chansen! Politikerförord i kommunala årsredovisningar är etablerat. Nästa steg är nu att se till att förordet inspirerar till fortsatt läsning av årsredovisningen. Detta kan ske genom att förordet, istället för att huvudsakligen vara en ytterligare beskrivning och översiktlig tolkning av kommunens ekonomi, tydligt orienteras mot vad innebörden är och har varit av att den politiska ledningen har en viss sammansättning. Några punkter bör inleda årsredovisningen som visar vad som är specifikt för kommunen som följd av rådande majoritetsförhållanden. Med en sådan start och någon spännande förstamening kommer intresset för kommentaren och årsredovisningen i sin helhet att öka. Efter en sådan inledning bör omvärldsförhållanden belysas. Hur påverkas kommunen av förändringar i när och fjärran. En tredje punkt är att något särskilt tema uppmärksammas. Beskrivning av någon aktivitet i kommunen som är viktig att uppmärksamma ökar läsvärdet. Politikerkommentaren kan därefter lämpligen avslutas med att den finansiella utvecklingen och ställningen kommenteras i förhållande till kommunalagens krav på god ekonomisk hushållning och ekonomi i balans, så länge som det kravet nu finns kvar.

En metodfråga – en brist att rätta till

Genomgången av politikerförorden har avsett ett år och ingen jämförelse över tid har skett. Detta hade varit önskvärt och självfallet givit intressanta observationer rörande innehållsmässig utveckling och inriktning på förorden. Denna brist går ju att åtgärda. En angelägen studie är att kartlägga årsredovisningar från tidigare år

med avseende på några av de punkter som behandlats i denna studie. Det är också angeläget att fortsätta och följa utvecklingen så om ett år är vi tillbaka igen med en betraktelse över politikernas förord.

Referenser

Bohlin, Håkan, 1987

”Aktieägarna och årsredovisningen”. Lund. Studentlitteratur.

Brorström, Björn och Katarina Orrbeck, 2001

”Olika årsredovisningar. Alla med goda motiv”. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, juryrapport 1

Brorström, Björn och Katarina Orrbeck, 2002

”Är de påkostade årsredovisningarna bäst? Om form, färg och innehåll”. Göteborg. Kommunforskning i Västsverige, juryrapport 2.

Irving, John, 1996

”Den inbillade flickvännen - minnen och berättelser”. Stockholm: Gedin

Orrbeck, Katarina, 1998

”Finansiella rapporter och ekonomiska krav - politikernas perspektiv”. Göteborg:. Förvaltningshögskolans rapporter. Rapport 16

Petersson, Hans och Carina Andersson, 2003

Förvaltningsberättelsen, Stockholm. Rådet för Kommunal redovisning, kommande rapport.

Juryutlåtande avseende 2002 års kommunala årsredovisningar

Juryn noterar en förbättrad praxis för kommunala årsredovisningar. Efter några år av konsolidering och brist på förnyelse är intrycket efter årets genomgång att förändringar och förbättringar har skett. Mer genomgripande utvecklingsarbete förenas med att smärre brister i tidigare dokument har rättats till och därigenom har kvaliteten förbättrats. Juryn har i tidigare utlåtanden uppmärksammat den gynnsamma utvecklingen av den finansiella redovisningen och den finansiella analysen. Fortfarande gäller att ingående finansiella analyser är ett dominerande inslag av hög kvalitet i årsredovisningarna. Juryn noterar emellertid en förbättrad balans. En utveckling har skett av verksamhetsbeskrivningar och nya inslag tillkommer i form av redovisningar av välfärdsutveckling. Struktur och utformning är under utveckling och årsredovisningsinformationens tillgänglighet ökar. Ökad kvalitet innebär höga förväntningar på årsredovisningarna 2003. Ett utvecklingsområde avser välfärdsredovisningen som fortfarande är tämligen sällan förekommande och som inte funnit sin form. Ett annat område avser politikernas förord. Nästan samtliga årsredovisningar innehåller idag ett politikerförord som är en viktig del men där informationsinnehållet kan förbättras. Enligt juryns uppfattning bör förordet i högre grad än idag uppmärksamma innebörden av det sättet på vilken kommunen styrs politiskt. Vilka har varit centrala och betydelsefulla ställningstaganden och med vilka konsekvenser. Det är viktigt att kommunstyrelsens ordförande tar chansen och förmedlar en intresseväckande bild av utveckling och tillstånd som innebär att läsarens intresse för genomgång av hela årsredovisningen påverkas positivt.

Kvaliteten är således hög och det finns skäl, som ett led i utvecklingen av årsredovisningsinformationen, att omnämna ett flertal kommunala årsredovisningar utöver vinnaren som har god kvalitet. Åle kommun har utvecklat en årsredovisning som är tämligen kortfattad men där väsentligheter fångas. Juryn är tilltalad av inledningen på årsredovisningen där *Årets som gått* och *Verksamhetsåret i korthet* fångas. Lysekil kommuns årsredovisning är av god kvalitet i många delar. Särskilt vill juryn framhålla en intresseväckande beskrivning och problematisering författad av kommunstyrelsens ordförande.

Något har hänt i Halland! Halmstad kommuns sätt att presentera verksamheten är mycket intresseväckande. Falkenberg har en översiktlig och tillgänglig finansiell analys och har en systematisk jämförelse mellan verksamhetsmål och utfall. Årsredovisningen i Varberg inleds med ett tämligen omfattande politikerförord följt av en ekonomisk analys som inleds med ett omvärldsperspektiv som ger en inramning åt behandlingen av den kommunala ekonomin. Hallandskommunernas årsredovisningar är kanske blivande vinnare?

Tre årsredovisningar som var rejäla hot mot vinnaren vid juryns bedömning var Kungälv, Munkedal och förra årets vinnare Trollhättan. Den senare håller fortsatt hög kvalitet och har förbättrats layoutmässigt. Munkedals årsredovisning har en mycket systematisk uppbyggnad och en omfattande finansiell analys som avslutas med viktiga och intresseväckande sammanfattande kommentarer. Kungälv's årsredovisning innehåller många nya grepp. Den inleds med en beskrivning av Kungälv's vision under temat *Det ska vara gott att leva*, den fortsätter med

kommentarer från såväl kommunstyrelsens ordförande som vice ordförande och den innehåller en omvärldsanalys där särskild uppmärksamhet ägnas åt förutsättningar för tillväxt.

Många årsredovisningar är bra men bäst är, enligt juryns bedömning, Tanums kommuns årsredovisning. En tilltalande layout och struktur, pedagogiska uppställningar och sammanfattningar, professionella analyser av ekonomi förenat med inslag såsom riskanalys och välfärdsredovisning är särskilda kvaliteter. Årsredovisningen i Tanums kommun är i många avseende föredömlig och förtjänar stor uppmärksamhet. En redovisning av några viktiga fakta på årsredovisningens framsida är en finess och ett uttryck för hur genomtänkt dokumentet är. Tanums kommun är återigen vinnare och en välförtjänt sådan.

Göteborg 031021

Björn Brorström (ordförande)

Ulla Bengtsson

Clas Collin

Björn Grundvall

Heléne Gustafsson