

Nästan som det brukar vara

– kommunal utveckling
under ansträngda för-
hållanden

Red: Björn Brorström och Viveka Nilsson

ROS-rapport, 2010 (6)

Nästan som det brukar vara

– kommunal utveckling
under ansträngda förhållanden

Redaktörer: Björn Brorström och Viveka Nilsson

*Nästan som det brukar vara – kommunal utveckling
under ansträngda förhållanden*

Viveka Nilsson och Björn Brorström (red)

Första upplagan

Första tryckningen

© 2010 Författarna

Tryckning: Billes Tryckeri, Mölndal 2010

ISBN 978-91-979052-0-6

Innehåll

Förord.....	5
Författarpresentation.....	6
1. Inledning.....	7
REDOVISNING	
2. Ekonomicheferna om ekonomin 2010.....	10
3. God ekonomisk hushållning allt viktigare.....	13
4. Hur upprätthålls god ekonomisk hushållning?.....	16
5. Fix och trix i den kommunala ekonomin.....	19
ORGANISERING	
6. Reformert i stort och smått samt fallet med medborgarbudget.....	26
7. Tillämpningen av kvalitetsstyrning och processtyrning ökar.....	32
8. Kommunalt ledarskap – före, under och efter krisen.....	35
STYRNING	
9. Stabila i alla väder.....	39
10. Ekonomicheferna får ökad betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling.....	43
11. Ekonomicheferna nöjda med delegationsordningen.....	47
12. Konsekvenser av god kommunal ekonomi.....	53
Referenser.....	56

Förord

När det är som mörkast, disigast och regnigast då kommer den ut – årets ROS-rapport. En årlig redovisning av vad som händer med kommunernas ekonomi, organisation och styrning sett ur ekonomichefernas synvinkel. Den ständigt höga svarsfrekvensen visar att detta är en undersökning av betydelse. Tack alla ni som prioriterat att svara på just denna av alla enkäter som vi blir ombedda att delta i.

Från förra årets ROS-rapport kommer jag speciellt ihåg kapitlet om ekonomichefen som den goda ämbetsmannen. Det var rankningen av ekonomichefens lojalitet som fick mig att fundera. Brukarna visade sig återigen vara bland dem som var minst viktiga. Innebär detta att vi ekonomichefer inte bryr oss om våra kommuninvånare? Trots att vi i andra sammanhang framhäver vikten av att deras skattepengar används på ett så effektivt sätt som möjligt. Om brukarna uppfattas som oviktiga kommer detta att påverka intresset för att utveckla medborgarbudgetar? Jag ser fram emot att följa dessa och många andra frågor i kommande rapporter!

Genom åren har en stor kunskapsinhämtning skett via ekonomichefsenkäten och för varje år växer kunskapsbanken. Det insamlade materialet ligger till grund för fortsatt forskning i jakten på förklaringar och ökad förståelse. Även om historien inte upprepar sig så har vi praktiker stor nytta av att ta del av dessa forskningsresultat i vår strävan att hela tiden anpassa oss till ständigt förändrade förutsättningar.

*Karin Hydén
Ekonomichef i Marks kommun
och styrelseledamot i KFi*

Författarpresentation

Johan Berlin Docent på Högskolan Väst i Trollhättan, forskare KFi

Björn Brorström Professor och prorektor på Högskolan i Borås, föreståndare KFi

Eric Carlström Docent på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, forskare KFi

Anna Cregård Fil dr och studierektor på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, forskare KFi

Peter Demediuk gästforskare och dr på Victoria University i Australien

Pierre Donatella Doktorand på Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, utredare KFi

Nomie Eriksson Fil dr och prefekt på Högskolan i Skövde, forskare KFi

Tobias Johansson Fil dr och lektor på Handelshögskolan vid Örebro universitet, forskare KFi

Viveka Nilsson Fil dr och forskare KFi

Rolf Solli Professor på Förvaltningshögskolan och Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, föreståndare på GRI och KFi

1. Inledning

Av Björn Brorström och Viveka Nilsson

Kommunforskning i Västsverige genomför sedan 2005 årligen en enkätstudie med syftet att kartlägga och beskriva situationen och utvecklingen inom områdena redovisning, organisering och styrning i kommuner. Enkäten riktar sig till ekonomicheferna i samtliga svenska kommuner och är således en totalundersökning. Svarefrekvensen är och har varit god och enkätresultaten, som avrapporteras i den så kallade ROS-rapporten, blir en betydelsefull avspiegling av rådande omständigheter i våra kommuner. I samband med 2008 års mätning tog den samhällsekonomiska utvecklingen en drastisk vändning mot en lågkonjunktur och finansiell kris. Förra årets mätning gjordes när Sverige med full kraft var mitt inne i finanskrisen och det var således den första mätningen i en lågkonjunktur. Denna antogs ha påverkat den kommunala ekonomin och verksamheten på ett eller annat sätt, men lägesbilden blev inte väsentligt åtskild från de fyra första mätningarna som genomfördes i bättre tider. Några större förändringar skedde inte i ekonomichefernas svar, därav titeln på förra årets ROS-rapport – *Krisen som kom av sig?*

Inför 2009 rustade kommunerna för en besvärlig ekonomisk situation och införde sparbetning, inköpsstopp och anställningsstopp, höjde skatten, lade ned verksamhet och tog lån. Någon omfattande kommunalekonomisk kris infann sig dock aldrig. Inför 2010 kom så de extra statsbidragen från regeringen på 17 miljarder kronor och någon ekonomisk kris har inte varit i sikte innevarande år heller då kommunsektorn som helhet beräknas få ett överskott på 16 miljarder kronor. Inför 2011 ser situationen mer besvärlig ut. Enligt finansdepartementets budgetproposition för 2011 tillförs extra statsbidrag med 3 miljarder kronor samtidigt som det generella statsbidraget räknas upp med 5 miljarder. Till denna försämring i statsbidrag ska läggas att kommunernas skatteintäkter spås utvecklas i låg takt. Så även om samhället i övrigt har börjat återhämta sig från finanskrisen och människor fått arbete igen, ser det ut som om kommunerna måste rusta upp för eventuella besvärliga år framöver. Betydelsefulla frågor blir därför: Vilken beredskap har kommunerna att möta

förändrade förutsättningar att bedriva verksamheten på? Vilka åtgärder vidtas för att anpassa verksamheten till ekonomin? Hur upprätthålls god ekonomisk hushållning? Vilka organisatoriska förändringar företas? Hur påverkas styrningen? På dessa och fler frågor ger och kommer ekonomichefsenkäterna att ge viktiga svar.

I år är det alltså sjätte gången som ekonomichefsenkäten har gått iväg till landets ekonomichefer. Ett flertal frågor har återkommit i alla sex enkäterna och därmed föreligger mätningar under en tillräckligt lång period för att kunna göra jämförelser över tid. Resultaten från varje enskild enkät innebär i sig viktiga beskrivningar av uppfattningar och tillstånd i den kommunala sektorn, men det är främst i relation till tidigare års mätningar som de riktigt intressanta upptäckterna kan göras. Observerade fenomen kan placeras i ett större sammanhang och förklaringar till gjorda observationer redovisas. Det ska bli synnerligen intressant att jämföra de tre första mätningarna som gjordes under goda år med de tre senaste mätningarna som gjordes under sämre år. I några av enkäterna har dessutom specialbelysningar gjorts inom ett visst ämnesområde genom ett särskilt frågeavsnitt. Dessa avsnitt har hittills handlat om benchmarking, kalkylpraxis och kommunernas styrning av externa utförare. I årets enkät har en specialbelysning gjorts av innebörden av god ekonomisk hushållning.

Enkätresultaten avrapporteras varje år i den så kallade ROS-rapporten som presenteras i samband med den årliga KFi-dagen. Beteckningen ROS står för *Redovisning, Organisering* och *Styrning*. Enkätfrågorna är hänförliga till dessa tre områden samtidigt som områdena också representerar de tre forskningsprogram KFi:s verksamhet är uppbyggd kring. ROS-rapporten utgör en första avrapportering av enkätmaterial som också används i KFi-rapporter, böcker och vetenskapliga artiklar. Enkätmaterial väcker också nya forskningsfrågor till grund för mer fördjupade studier inom de olika forskningsprogrammen i jakten på förklaringar och ökad förståelse. Inom Kommunforskning i Västsverige är närheten till praktiken självklar och nästa alltid formuleras forskningsfrågor utifrån intressanta och betydelsefulla praktiska omständigheter. Forskningen inom KFi har historiskt varit starkt tillämpningsorienterad.

Ekonomichefsenkäten skickas ut i slutet av augusti. Sedan följer en svarsperiod på ungefär en månad och enkätundersökningen avslutas i slutet av september. Årets arbete med ekonomichefsenkäten har varit lika framgångsrikt som alltid. Svarsfrekvensen ligger på hela 86 procent, vilket är rekord hit-

tills. 248 av Sveriges 290 ekonomichefer har besvarat enkäten och vi är väldigt tacksamma att så många har tagit sig tid. Svarsfrekvensen har även under tidigare år varit god. 2008 och 2009 låg den på 81 respektive 82 procent. Åren innan var det runt 70 procent av ekonomicheferna som besvarade enkäten. Det kan inte nog påpekas hur viktigt det är för oss att få en hög svarsfrekvens. Den svarnivå som ekonomichefsenkäten har innebär mycket tillförlitliga forskningsresultat.

Föreliggande ROS-rapport är indelad i de tre temaområdena redovisning, organisering och styrning, som vart och ett består av ett antal artiklar som presenterar och kommenterar resultatet från en eller flera frågor i enkäten. Temaområdet redovisning innehåller fyra artiklar som behandlar finansiell utveckling och hushållning. Temaområdet organisering behandlar organisatoriska reformer och kommunalt ledarskap och består av tre artiklar. Det tredje temaområdet innehåller tre artiklar som utifrån olika perspektiv är hänförliga till styrning av kommunal verksamhet. Sist följer en avslutande reflektion som summerar situationen och utvecklingen i våra kommuner.

2. Ekonomicheferna om ekonomin 2010

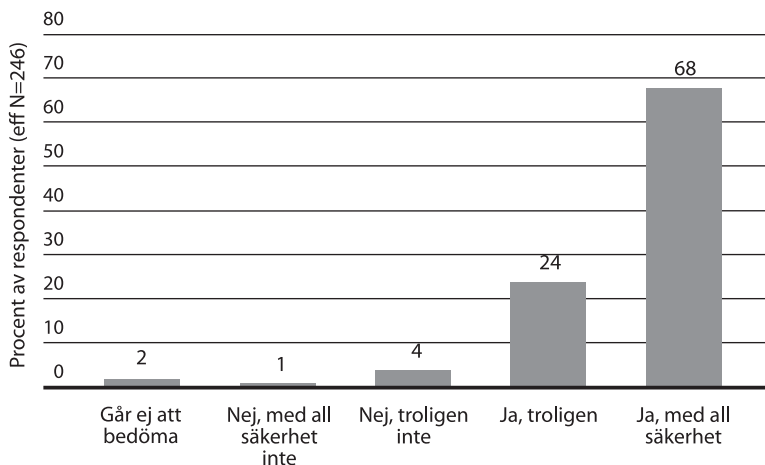
Av Tobias Johansson

Huruvida den ekonomiska krisen satte djupa spår i den kommunala ekonomin och identiteten eller om det snarare upplevdes som vad Mikael Wiehe hade uttryckt som en skakning på övre däck beror säkert på vems beskrivning som ges och vilka som tillfrågas. I de två senaste ROS-rapporterna behandlas ekonomichefernas uppfattningar om de ekonomiska utsikterna för den närliggande framtiden och då gavs bilden av en ansträngd situation. 2009 var det knappt hälften av kommunerna som faktiskt angav att de troligen eller med all säkerhet inte skulle uppnå positivt resultat för 2009. Läget var för många kommuner problematiskt. Den allra mest överhängande krisen kom dock av sig och kommunsektorn som helhet levererade i nominella termer överskott i paritet med 2007 års bokslut (SCB 2010). Att det ekonomiska läget stabiliserat sig för kommunsektorn kan också skönjas när svaren på frågorna om den övergripande ekonomin sammanställs för 2010.

På frågan om kommunen enligt ekonomichefens bedömning kommer att uppnå positivt resultat för 2010 menar 92 procent av respondenterna i enlighet med diagram 2.1 att de troligen eller med all säkerhet kommer att uppnå positivt resultat. Detta resultat är i nivå med bedömningar som gjordes under de goda ekonomiska åren 2005–2007 och som behandlas i de två första ROS-rapporterna. Svarkategorin ja, med all säkerhet uppvisar i år högst frekvens någonsin under de sex år som vi mätt denna fråga.

Bilden av ett förbättrat ekonomiskt läge och positivt utvecklade åsikter om den framtida ekonomin återspeglar sig också i svaren på de tre frågor där vi söker fånga förväntningarna på den ekonomiska situationen nästföljande budgetår genom att fråga i vilken utsträckning respondenterna tror sig behöva spara, tvingas till intäktsökningar och avstå planerade investeringar för att hålla budget 2011. I tidigare ROS-rapporter har dessa tre frågor redovisats fråga för fråga, men detta år utvecklar vi måttet över de ekonomiska utsikterna

Diagram 2.1 Kommer kommunen att nå positivt resultat för 2010?



att hålla budget genom att testa om variationen i svaren på de tre frågorna hänger ihop och uttrycker en och samma dimension, det vill säga grad av ekonomisk stress. Om frågorna hänger ihop på detta vis går det att använda ett sammansatt index över den ekonomiska stressen. Ett sådant index blir ett bättre mått på den ekonomiska stressen än att enbart se till fråga för fråga. Att studera faktoranalyserna, som är den metod vi använder för att testa en-dimensionaliteten i de tre måtten, över tid ger också möjlighet att vikta de tre frågornas inbördes betydelse för det sammansatta måttet på ekonomisk stress. I tabell 2.1 nedan redovisas resultaten av en sådan analys för åren 2008–2010.

Tabell 2.1 Faktoranalys över ekonomisk stress

Faktoranalys	2008	2009	2010
Spara	0,810	0,757	0,776
Intäktsökningar	0,785	0,576	0,644
Avstå investeringar	0,615	0,714	0,697
% av varians i faktor	55	47	50

Kommentar: Konfirmativ faktoranalys. Maximum likelihood.

Som framgår av tabellen uttrycker de tre frågorna om sparande, intäktsökningar och att avstå investeringar en gemensam dimension (för att vara en sådan måste alla faktorladdningar ha ett värde över 0,5) som vi teoretiskt tolkar som ekonomisk stress. De inbördes faktorladdningarna varierar något från år till år. 2008 var det ett ökat sparande och höjda intäkter för att hålla budget som uttryckte stressen och för utsikterna 2011 är det ganska jämt fördelat. Eftersom vi nu kan konstatera att de tre frågorna uttrycker en och samma dimension kan vi använda frågorna för att räkna fram ett index som uttrycker den ekonomiska stressen i kommunen. Ett enkelt additivt index för åren 2008 till 2010 beräknat utifrån enkätmaterialen redovisas i tabell 2.2 där den ekonomiska stressen mäts på en skala från 1–11.

Tabell 2.2 Ekonomisk stress i kommunerna 2008–2010 på en skala från 1–11

Ekonomisk stress	2008	2009	2010
Medel	5,3	5,8	4,6
Min	1	1	1
Max	10	10	11
SD*	1,9	1,7	1,7

* Standardavvikelse

2008 var medelvärdet för den ekonomiska stressen 5,3 på en skala från 1–11. Under 2009 ökade den med 0,5 enheter för att 2010 ha sjunkit till 4,6. Standardavvikelsen är liknande för alla tre mätperioder. Vi kan således skönja en tydlig signal om en minskad ekonomisk stress så här i slutet av 2010. Kommunerna känner sig i mindre utsträckning behöva spara, öka intäkterna eller avstå planerade investeringar för att hålla budget 2011. På det hela taget ger ekonomicheferna uttryck för förhoppningar om att kunna balansera det ekonomiska resultatet för 2010 och känner sig i lägre utsträckning stressade för att klara ekonomin nästkommande budgetår. Strålande tider, härliga tider som Thor Modéen hade uttryckt saken.

3. God ekonomisk hushållning allt viktigare

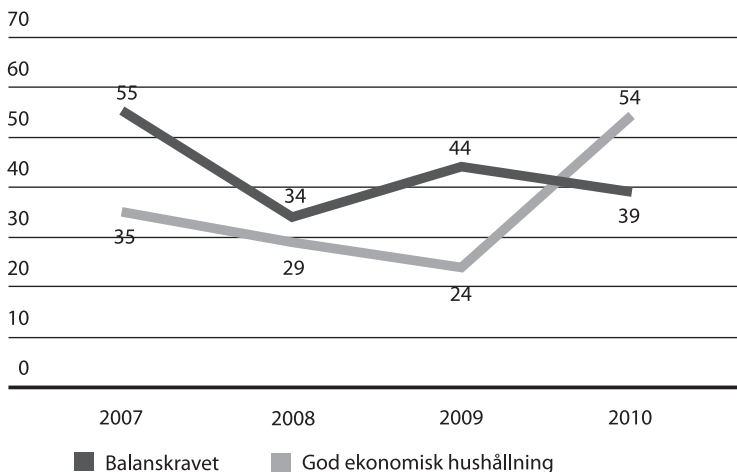
Av Pierre Donatella

Den ekonomiska förvaltningen i kommunsektorn regleras av det överordnade kravet på god ekonomisk hushållning samt kravet på ekonomi i balans (eller balanskravet som det ofta benämns). Vilken betydelse de två kraven haft för den ekonomiska utvecklingen har kartlagts i ekonomichefsenkäten sedan 2007 då de första mätningarna genomfördes. Därefter har mätningarna årligen genomförts och det är således fjärde gången ekonomicheferna tycker till i frågan.

Under perioden har omvärlden förändrats dramatiskt flera gånger. Först genom en kraftig försvagning av skatteintäktsprognoserna under 2008 och en – i vissa kommuner – krisartad ekonomisk situation, till en situation där kommunsektorn redovisade historiskt stora överskott i bokslutet för 2009. Konjunkturen hade förbättrats i större utsträckning än förväntat och dessutom hade staten tillfört extra resurser till kommunsektorn. Samtidigt hade besparingar eller – för att använda en annan retorik – effektiviseringar initierats, vilket medförde att även kostnadssidan förbättrades jämfört med utgångsläget. Med sådana förändringar i omvärlden är det extra spännande att följa utvecklingen av de två kravens betydelse.

Som framgår av tabell 3.1 bedömer ekonomicheferna under 2010, för första gången sedan mätningarna påbörjades, att kravet på god ekonomisk hushållning är viktigare än balanskravet. Balansmättet för god ekonomisk hushållning uppgick till 54 och för balanskravet till 39. Tidigare år har balanskravet tillskrivits en större betydelse för den ekonomiska utvecklingen, framförallt under 2007 och 2009. Under 2008 bedömdes de två kraven nästan ha påverkat i lika stor utsträckning.

Diagram 3.1 Vilken betydelse har balanskravet och god ekonomisk hushållning för den ekonomiska utvecklingen?



Kommentar: Betydelsen uttrycks i balansmått som har beräknats (i procent) genom att subtrahera de som svarat att kravet på ekonomi i balans/god ekonomisk hushållning påverkat kommunens ekonomi i ”ganska liten utsträckning”, ”mycket liten utsträckning” eller ”inte alls” från dem som svarat i ”ganska stor utsträckning” eller ”mycket stor utsträckning”. Det betyder att alternativet i ”varken stor eller liten utsträckning” inte beaktats vid beräkningen av balansmått.

Sett över hela perioden har balanskravet minskat i betydelse medan det omvända gäller för kravet på god ekonomisk hushållning. Notera emellertid att det senare kravets betydelse successivt minskat fram till 2010 då det plötsligt ökade i betydelse. En förklaring till utvecklingen kan vara att det i goda tider, det vill säga när betydande överskott redovisas, blir överflödigt med ett lågt satt krav på ekonomisk balans och det blir i stället angeläget att styra utifrån god ekonomisk hushållning som innebär en högre ambitionsnivå resultatmässigt. En sådan förklaring innebär att kravets betydelse följer den ekonomiska utvecklingen och varierar mellan bra och dåliga tider. En annan förklaring kan vara revideringen och utvidgningen av lagens krav som innebär att mål ska utformas för god ekonomisk hushållning. Kanske är det så att lagförändringen etablerats och påverkar den ekonomiska utvecklingen i större utsträckning än tidigare. Samtidigt är det svårt att förstå varför kravet plötsligt fått en väsentligt större betydelse fem år efter att lagen trädde i kraft. För-

klaringen som lanserades avseende att det är den ekonomiska situationen som påverkar ekonomichefernas uppfattning framstår därför som rimligare.

En annan notering som kan göras utifrån de redovisade uppfattningarna är att de två kraven har stor betydelse, balansmåten visar att det är betydligt fler ekonomichefer som anser att kraven påverkar än som är av uppfattningen att kraven inte påverkar. Samtidigt är det knappast förvånande att ekonomicheferna menar att kraven är betydelsefulla. Ekonomrollen handlar ju till viss del om att inta en väktarroll och då kan balanskrav och god ekonomisk hushållning utgöra viktiga argument för varför det är nödvändigt med vissa åtgärder eller varför vissa planer inte ska fullföljas.

Den kritik som riktades mot balanskravet när kommunsektorns ekonomi började försämrats hösten 2008, och som handlade om att kravet är alltför stelbent och medför så kallade inlåsnings effekter där tidigare års överskott inte kan användas, finns det alltså inga spår av när ekonomicheferna tycker till i år. Balanskravet är viktigt 2010 och har även varit det tidigare. Detsamma gäller kravet på god ekonomisk hushållning.

4. Hur upprätthålls god ekonomisk hushållning?

Av Viveka Nilsson

En intressant fråga, inte minst i tider av lågkonjunktur, är hur kommunerna uppfyller kravet på god ekonomisk hushållning. Kravet, som återfinns i kommunallagen, är allmänt hållet och som en följd av detta har en undre gräns för det finansiella resultatet definierats. Denna undre gräns benämns balanskravet och innebär att intäkterna ska överstiga kostnaderna. Balanskravet är alltså en konkretisering av kravet på god ekonomisk hushållning. I strävan att upprätthålla god ekonomisk hushållning finns olika medel att tillgå. I ekonomichefsenkäten ombads respondenterna att bland tio åtgärdsalternativ markera de tre viktigaste. Av tabell 4.1 framgår de tio åtgärdsalternativen och deras betydelse för åren 2005 till 2010.

Tabell 4.1 Åtgärder för att upprätthålla god ekonomisk hushållning (i procent)

Åtgärder	2010	2009	2008	2007	2006	2005	Genomsnitt
N	235	230	230	93	215	222	
Förbättrade ekonomistyrningsprinciper	54	52	55	46	37	41	48
Förbättrat politiskt ledarskap	50	45	50	28	42	36	42
Produktivitetsökningar	42	48	51	60	61	68	55
Förbättrad ekonomisk information	37	32	31	34	17	16	28
Förbättrat administrativt ledarskap	34	27	30	24	37	34	31
Neddragningar/minskat serviceutbud	32	43	34	42	30	51	39
Förändrad organisation	26	26	22	30	16	21	23
Att fortsätta som tidigare	6	9	7	8	18	12	10
Ekonomiutbildning av personal	7	8	10	12	11	6	9
Ökade intäkter	6	7	5	16	12	14	10

2008 utgör som vi vet en brytpunkt i kommunernas ekonomiska utveckling med en hastigt uppkommen finanskris, vilket också återspeglar sig i ekonomichefernas svar. De i särklass viktigaste åtgärderna för att upprätthålla god ekonomisk hushållning är förbättrade ekonomistyrningsprinciper och förbättrat politiskt ledarskap. Åren 2008 till 2010 är förbättrade ekonomistyrningsprinciper det allra viktigaste medlet med en markant ökning mellan 2007 och 2008. Drygt 50 procent av ekonomicheferna uppger denna åtgärd under de senaste tre åren som en av de tre viktigaste. Samma utveckling gäller för åtgärden förbättrat politiskt ledarskap som också mellan 2007 och 2008 ökade markant i betydelse. De båda åtgärdernas ökade betydelse under treårsperioden kan tolkas som ett utslag av det försämrade ekonomiska läget. När det är kristider och anpassningar av verksamheten måste ske ökar vikten av ändamålsenliga ekonomistyrningsprinciper. Detta påstående styrks också av att åtgärden förbättrad ekonomisk information kommit att öka i betydelse totalt sett under perioden. Det blir viktigare med finansiella rapporter när extra koll måste hållas på ekonomin. Likaså ökar betydelsen av det politiska ledarskapet när tiderna försämras och politikerna förväntas ta ett ökat ansvar för ekonomi och verksamhet.

För åtgärden produktivitetsökningar gäller den omvända utvecklingen att denna minskat markant i betydelse under de senaste tre åren med ett tydligt trendbrott mellan 2007 och 2008. Åren 2005 till 2007 var produktivitetsökningar det i särklass viktigaste medlet för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. Åtgärden neddragningar/minskat serviceutbud har också tillmätts mindre betydelse, vilket tyder på att besparingar inte är det aktuella sättet att möta sämre tider på. Neddragningar/minskat serviceutbud är för övrigt den åtgärd som förändrats mest mellan 2009 och 2010.

För åtgärderna förbättrat administrativt ledarskap och förändrad organisation gäller att deras betydelse för upprätthållandet av god ekonomisk hushållning hållit sig på en ganska jämn nivå under hela perioden. Något tydligt samband med konjunktursvängningar kan därmed inte ses. De tre åtgärderna att fortsätta som tidigare, ekonomiutbildning av personal och ökade intäkter har också under hela perioden legat på en tämligen jämn nivå och tillmätts minst betydelse i strävan efter att uppfylla kravet på god ekonomisk hushållning.

Ovanstående visar tydliga förändringar i hushållningsåtgärderna till följd av rådande lågkonjunktur. De tydligaste observationerna är att produktivitetsökningar minskat i betydelse och att ekonomistyrning och politiskt ledarskap

ökat i betydelse sedan 2008. Förbättrad ekonomisk information och förbättrade ekonomistyrningsprinciper blir allt viktigare för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. Likaså förväntas politikerna överta taktpinnen och stå till svars för kommunens finanser. Det är politikerna som ska göra tydliga avväganden mellan ekonomi och verksamhet.

5. Fix och trix i den kommunala ekonomin

Av Eric Carlström

Vissa verksamheter i den kommunala ekonomin blir allt ”hungrigare” och tar ett allt större utrymme av resurserna och andra får hålla igen. Efter en tid av finanskris och minskande finansiellt underlag har kommunala ”gökunge-effekter” blivit alltmer uppenbara. Vissa verksamheter ”äter” en ökande del av resurserna till förmån för andra. För att hantera problemet ökas fokus på budgetföljsamhet, god finansiell disciplin och täta redovisningar. Dessutom tas ”osthyveln” fram, det vill säga att all verksamhet påverkas av besparingar i någon mån. Viss omfördelning sker också av medel för att klara nödvändiga och lagstadgade åtaganden. I den här artikeln granskas vilka gökungarna är, hur man ser på omfördelning av resurser och konsekvenser av besparingar samt, som rubriken antyder, förekomsten av smarta strategier som tillämpas på resultatenhetsnivå i förvaltningarna. Likaså granskas tidigare dokumenterade smarta budgetstrategier i form av shopping, fakturafix och kollegiala allianser (se Carlström 2009).

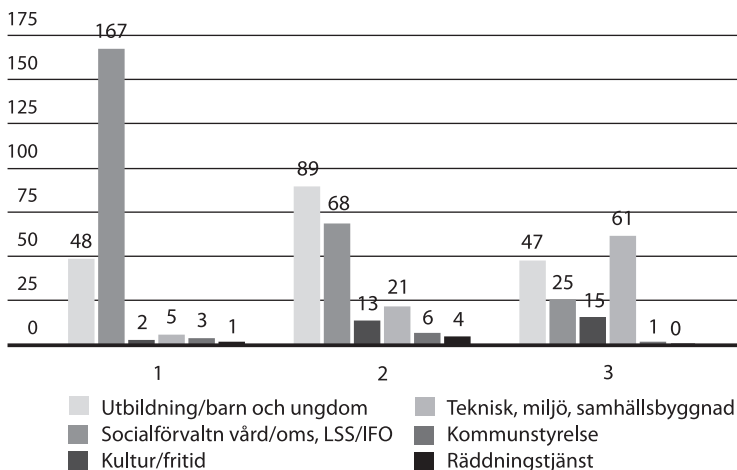
I en studie av Charpentier (2001) studerades relationen mellan budgetdeltagande och motivation respektive prestation under besparingstider. I studien visade sig sambandet överraskande nog vara negativt, det vill säga att hög motivation och goda prestationer samvarierade med lågt budgetdeltagande. Resultatet strider mot tidigare antaganden, så kallad ”conventional wisdom” som utgår från motsatsen, det vill säga att sambandet är positivt i bemärkelsen att ju högre nivåer av budgetdeltagande, desto högre motivation och därmed goda prestationer erhålls. Resultaten som presenteras i detta kapitel kommer att problematiseras utifrån Charpentiers (2001) resonemang.

Vi ska först reda ut vad en budget är. En klassisk definition är Samuelssons (1973) enkla förklaring att en budget är en förväntan inför en framtida period uttryckt i ekonomiska termer. En budget kräver två parter, en överordnad och en underordnad. Den överordnade parten använder budgeten för att

kontrollera den underordnade parten som har ett budgetansvar, det vill säga en skyldighet att budgeten realiserar (Charpentier 2001). Budgeten baseras således på möjligheten att göra prognoser av det finansiella utfallet. Utfallet ska i sin tur motsvara de medel som krävs för att fullgöra uppdraget. Budgeten, i den bästa av världar, är varken större eller mindre än på kronan vad som behövs för att utföra uppdraget med en tillfredsställande kvalitet. Uppstår ett överskott kommer ledningen att reducera budgeten och följaktligen tvärtom, en brist i budgeten kräver tillskott. Slutar året med ett underskott kommer emellertid inte ledningens omedelbara slutsats vara att tilldelningen varit för liten. Först behöver en utredning ske om det skett en överförbrukning av medel i förhållande till de behov uppdraget krävt. En utgångspunkt i det här kapitlet är att om utfallet är noll, det vill säga att budgeterade medel gått åt till sista kronan och att uppdraget utförts på ett tillfredsställande sätt, ställs inte alltid lika många följdfrågor som när det råder ett underskott. Ytterligare en utgångspunkt är att förvaltningarnas chefer på olika nivåer är väl medvetna om detta förhållande.

Är det då så att verksamheter dras med underskott? Nedan redovisas årets resultat av studien i den enkätfrågan. Vi bad landets ekonomichefer att göra en ”tre i topp lista” på de förvaltningar som under den senaste tioårsperioden haft svårast att klara sin budget.

Diagram 5.1 Ekonomichefernas rangordning av de tre förvaltningar som den senaste tioårsperioden haft svårast att klara sin budget. 1 står för de som har haft svårast, följda av en 2:a och en 3:e plats.



Som vi ser är det, föga överraskande, stora förvaltningar med många anställda och som driver en verksamhet som är svår att prognostisera som är mest ansträngda i finansiellt avseende. Socialtjänsten intog 74 procent (167 av 227 svarande) av första platsen (73 procent i 2009 års undersökning), vilket tyder på att de i särklass har svårast att klara sin budget. Barn/utbildningsförvaltningarna motsvarar en dryg femtedel av gruppen (48 av 227 svarande). På tredje plats dominerar de tekniska-, miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningarna.

Siffrorna som presenteras ovan överrensstämmer med bilden från förra årets undersökning. Det innebär att finansiella budgetunderskott är ett återkommande och känt fenomen som drabbar samma verksamheter år till år. Det är således uppenbart att budgeten inte räcker till i alla verksamheter. Det är dessutom så att bristen återkommer i samma förvaltningar från år till år. Om nu inte en tillräcklig budget kan tilldelas dessa verksamheter vilka konsekvenser kan tänkas vara acceptabla? För att belysa detta ställde vi två enkätfrågor på temat. Dels om en besparing i alla verksamheter, ”osthyveln”, kan tillåtas leda till en minskad omfattning av service och kvalitet på alla kommunala tjänster, dels om vissa verksamheter istället ska prioriteras och andra tillåtas sänka kvaliteten och servicen, ”gökungeeffekter”. Svaret blev ett osäkert ”nja” på båda frågorna i enlighet med tabell 5.1.

Tabell 5.1 Ekonomichefernas uppfattningar om konsekvenser av budgetunderskott med avseende på omfattning av service och kvalitet på kommunala tjänster 2010 (procent)

	Definitivt falskt					Definitivt sant		Svarande
	1	2	3	4	5	6	7	
<i>Konsekvensen av budgetunderskott</i>								
Minskad omfattning på alla tjänster	3,8	13,1	16,5	18,2	23,7	18,6	5,9	236
Minskad omfattning på vissa tjänster	0,4	6,3	7,6	10,5	26,2	31,2	17,7	237

Svaren består av såväl försiktiga ja som försiktiga nej precis som förra året. En tolkning kan vara att de ekonomichefer som har svarat nej på första frågan, det vill säga som menar att det är definitivt falskt att omfattningen på alla tjänster minskas syftar på att uppgifter som inte med nödvändighet behöver utföras, det vill säga sådant som ligger i utkanten av det lagstadgade ansvaret, minskas i högre grad än obligatoriska uppgifter. Ett ja kan i motsats till detta motsvara svårigheten att dra ned på uppgifter som är populära, nyttiga och bidrar till kommunal utveckling men som inte utgör ett obligatoriskt ansvar. Antagandet stärks av den andra enkätfrågan om det är viktigt att kommunledningen prioriterar vissa verksamheter och sänker kvaliteten och servicen på andra. Här menar en övervikt av ekonomicheferna att påståendet är sant. ”gökungeeffekter” bör, precis som i förra årets enkätstudie, ges en större dominans än ”osthyveeffekter”.

Trots detta tycks det vara svårt att genomföra sådana skarpa prioriteringar. Problemet med underskott kvarstår från år till år och i samma förvaltningar. Vad beror då detta på? Om omfördelningar genomförs från rika till fattiga verksamheter borde problemen rimligtvis kunna hanteras. Orsakerna till det kan vara flera men vi ska spetsa in oss på ett möjligt skäl som anknyter till Charpentiers (2001) resonemang om hög motivation och prestation under besparingstider. En budget i balans kan vara missvisande. Den kan vara produkten av starka motiv att prestera utan att ”hamna i onåd” eller ”bjuda på” överblivna medel. Med smarta tekniker kan skickliga chefer skapa skenbar balans även i svåra tider. Det kan leda till svårigheter för ledningen att urskilja ”rika” verksamheter, vilket hindrar möjligheten att omfördela medel till ”fattiga” verksamheter.

För att pröva detta frågade vi ekonomicheferna i vilken utsträckning det förekommer smarta budgetstrategier i form av shopping, fakturafix och kollegiala allianser. Alla dessa strategier syftar till att undvika att uppvisa överskott eller dess motsats, ”röda markeringar i marginalen”, när budgetutfallet redovisas (se Carlström 2009). De utgör alla implicita metoder för att snygga till redovisningen och förvissa sig om att budgeten förbrukas till sista kronan, utan synliga över- eller underskott. Vi var intresserade av ekonomichefernas uppfattningar om hur spridda sådana tekniker kunde tänkas vara. Resultatet på frågan framgår av tabell 5.2.

Tabell 5.2 Ekonomichefernas uppfattningar om förekomsten av smarta budgetstrategier 2010 (procent)

	Definitivt falskt					Definitivt sant		Svarande
	1	2	3	4	5	6	7	
<i>Omfattningen av "smarta budgetstrategier"</i>								
Förekomst av "shopping"	14,0	40,7	18,6	15,7	7,2	3,0	0,8	248
Förekomst av "faktura-fix" – tidigareläggning	31,9	40,4	13,6	5,1	5,5	2,1	1,3	248
Förekomst av "faktura-fix" – senareläggning	34,9	41,7	11,9	5,5	4,3	1,3	0,4	248
Förekomst av "kollegiala allianser"	26,3	36,2	17,2	14,2	3,4	1,2	0,9	248

Att shopping, det vill säga att "bränna" årets kvarstående budgetmedel i syfte att kunna visa upp att alla medel använts och därmed "behövs", var relativt ovanligt men förekom. 11 procent av ekonomicheferna menade att beteendet var vanligt i förvaltningarna. Fakturafix, det vill säga att avtala med externa leverantörer att tidigarelägga sista betalningsdag var mer ovanligt enligt ekonomicheferna. 9 procent menade att beteendet förekom. Detsamma gällde det omvända, det vill säga att senarelägga ett betalningsdatum som 6 procent av de svarande instämde i. Kollegiala allianser, det vill säga att låna ut och byta resurser (personal) mellan olika resultatenheter, var också ovanligt. Drygt 5 procent menade att detta förekom. Ekonomicheferna menade alltså att fakturafix och kollegiala allianser förekom mer sällan än shopping.

Dessa resultat ska ses i ljuset av tidigare studier. I en intervjustudie av 25 värdchefer från såväl primär- som landstingkommunal verksamhet framkom det att dessa strategier var relativt vanliga bland mellanchefer, i synnerhet under finansiellt kritiska tider och vid tuffa besparingar (Carlström 2009). För att pröva detta testades utifrån ekonomichefsenkäten sambandet mellan en skarp budgetfokus från ledningens sida och förekomsten av smarta budgetstrategier i facknämnderna. Det gjordes genom korrelationer mellan dessa båda storheter. Budgetfokus delades in i fem undergrupper. 1) sparplaner in för 2011, 2) uppfattningen att budgetföljsamhet motsvarade goda prestationer, 3) att ledningen hade "ögonen på" budgetavvikelser, 4) att budgeten låg fast under året och 5) att den som klarade budgeten också ansågs lyckas

med sin verksamhet. Smarta budgetstrategier bestod av, som tidigare beskrivits, shopping, fakturafix och kollegiala allianser. Resultatet framgår av tabell 5.3.

Tabell 5.3 Signifikant positiv samvariation mellan fakturafix (senareläggning) och ledningens inställning att budgetföljsamhet motsvarar goda prestationer och att den som klarar budgeten också klarar sin verksamhet.

Korrelationer mellan variabler

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Budgetfokus (1–5)</i>									
<i>Smarta budgetstrategier (6–9)</i>									
1. Planerar att spara	–								
2. Prestation = budgetföljsamhet	0,92	–							
3. Budgetavvikelse är betydelsefulla	0,24	0,36**	–						
4. Budgeten justeras inte under året	–0,03	0,25**	0,18**	–					
5. Att klara budgeten = att lyckas med verks.	–0,08	0,60**	0,34**	0,35**	–				
6. Shopping	0,04	0,08	0,13	–0,09	0,03	–			
7. Fakturafix (tidigareläggning)	0,02	0,12	–0,02	–0,02	0,16	0,43**	–		
8. Fakturafix (senareläggning)	0,01	0,15*	–0,01	0,03	0,15*	0,34**	0,83**	–	
9. Kollegiala allianser	0,03	–0,10	–0,65	–0,06	0,03	0,06	0,16**	0,22**	–

Kommentar: Signifikansnivån bestämdes till 95 % och redovisas som * = 0,05 respektive ** = 0,01.

Korrelationen visar en positiv samvariation mellan fakturafix (senareläggning) och ledningens inställning att budgetföljsamhet motsvarade goda prestationer och att den som klarade budgeten också klarar sin verksamhet. Detta kan tolkas som att ett uppifrån kommande krav på att fullgöra uppdraget med tillfredsställande kvalitet och samtidigt klara budgeten bidrar till smarta budgetstrategier, i synnerhet fakturafix. Sambandet är svagt positivt, men signifikant. Desto högre krav uppifrån på budgetföljsamhet, desto vanligare är det att betalningsdatum på en faktura flyttas fram, exempelvis över ett årsskifte.

Charpentiers (2001) studie visar att budgetdeltagande, det vill säga varje budgetansvarig verksamhetschefs involvering i utformningen av budgeten, var lågt i samband med besparingstider. Trots detta hade de ett starkt intresse av att nå budgetmålen. Det fanns alltså inte ett positivt samband mellan budgetdeltagande och starka ambitioner att nå budgetmålen. Däremot kunde man utläsa ett positivt samband mellan besparingstider, snäva budgetmål och viljan att nå budgetmålet. Det betyder att när det blir dåliga tider tenderar bantade budgetar komma uppifrån och ned, från ledningen till resultatansvariga chefer som är angelägna att klara sina mål, även om de inte varit delaktiga i budgetprocessen.

Leder då ambitionen att klara av budgetmålen i tider av besparingar till att metoder tillämpas som syftar till att visa upp en budget i balans snarare än att åstadkomma en budget i balans? Ekonomichefernas svar pekar på att smarta budgetstrategier förekommer, om än inte i någon omfattande skala. I de allra flesta kommunerna menade ekonomicheferna att fenomenet inte förekom. Ett observandum är dock risken att frågan ställts till fel typ av tjänstemän. Om förvaltningschefer, mellanchefer eller enhetschefer fixar och trixar med budgeten lär det knappast ligga i deras intresse att kommunens ekonomichef får kännedom om detta. Å andra sidan kan ekonomichefernas fingertoppskänsla och goda kännedom om verksamheten delvis kompensera den risken.

6. Reformen i stort och smått samt fallet med medborgarbudget

Av Rolf Solli och Peter Demediuk

Ordnade (re)former

Vi lever i en föränderlig tid brukar man säga. Det är säkert så ibland men inte alltid och särskilt inte om tidsrymden är måttligt lång. Inom ramen för den här undersökningen är vi uppe i sex år, vilket är en tidsrymd där ganska mycket borde kunna hända – och det har det gjort. De styrtekniker som dominerade 2005 gör det fortfarande, men det är fler som tillämpas. I det här avsnittet vill vi dels visa att vanligt förekommande förklaringar till varför organisationer förändras har ett begränsat värde, dels sätta ett särskilt fokus på förändringar som vi ser i vår omvärld men som är små i Sverige.

Förändringar i stort

Tabell 6.1 är en sammanfattning av svaren från fyra av de ekonomichefsenkäter som genomförts inom ramen för den här aktiviteten. Frågan om vilka styrtekniker som används och diskuteras i kommunerna har inte varit med varje gång enkäten har genomförts, därav spridningen av år. De styrtekniker som finns uppräknade är sådana som vi på goda grunder misstänker är av betydelse, oftast därför att någon inom KFi särskilt har studerat eller studerar den aktuella tekniken. Sammantaget blir det en hel del styrtekniker som kommer ifråga.

I det här sammanhanget har vi tidigare delat in de styrtekniker som studeras i enkäten i tre kategorier. Den första kategorin kallar vi *strukturorienterade* styrtekniker. Hit hör sådant såsom kommunreformer, stadsreformer och beställar/utförarmodeller. Dessa reformer tar bäring på just organisationsstruktur, det vill säga att organisationsschemat ska förändras för att uppsatta mål ska kunna nås. Det viktiga i dessa styrtekniker är *vem* som ska göra något. En annan typ av reformer riktar sig direkt till verksamheten, produktionen, och är oberoende av både styr- och strukturreformerna. Dem har

vi kallat *processororienterade* styrtekniker. Exempel på processororienterade reformer i tiden är evidensbaserad, kvalitetsstyrning och Lean. Processen är det centrala i de sistnämnda styrteknikerna och de tar bäring på *hur* något görs. En tredje typ av reformer är struktur- och processneutrala och kan tillämpas oavsett vilken organisationsstruktur de verkar i och vad som görs. Genomgående för de senare är att de tar bäring på hur styrning går till och ignorerar resten. Exempel på dessa styrtekniker är införande av resultatenheter, balansräkningsenheter, målstyrning, prestationsersättning och kundval. Vi har kallat den sistnämnda gruppen av styrtekniker för *ekonomistyrningsorienterade*.

Tabell 6.1 Antal tillämpade och diskuterade styrtekniker i kommunerna 2005, 2008, 2009 och 2010

	2005	2008	2009	2010		
	Tillämpades	Tillämpades	Tillämpades	Diskuterades	Tillämpades	Diskuterades
<i>Strukturorienterade reformer</i>						
Kommundelsnämnder	9	11	10	1	11	0
Beställarutförarmodell	30	37	40	14	39	13
Privatisering	71	54	73	28	85	35
Bolagisering	95	98	107	23	109	18
Nämndsammanslagningar		56	72	56	90	41
Kommunstyrelsen är "enda" nämnd	12	21	24	31	27	18
<i>Processororienterade</i>						
Kvalitetsstyrning	64	68	59	34	82	33
Processtyrning	22	34	29	26	41	31
Lean			16	40	28	49
<i>Ekonomistyrningsorienterade</i>						
Resultatenheter	126	154	140	6	140	14
Balansräkningsenheter	45	51	44	4	45	4
Målstyrning	173	199	186	16	213	10
Kundval (checksystem)	16	30	32	154	40	28
Balanced Scorecard	55	55	55	31	74	20
Prestationsfinansiering	43	44	38	18	48	11
Nyckeltalsjämförelser	154	189	194	15	206	13
Medborgarbudget		3	3	8	4	15

Av tabellen framgår att ett tydligt drag är att allt fler styrtekniker tillämpas. Per kommun räknat har antalet tillämpade styrtekniker ökat med 20 procent, från 4,1 till 4,9 och då är bara de som användes både 2005 och 2010 med i beräkningen. Samtidigt är det dessutom så att en del kommuner avvecklar styrtekniker vilket gör nettoförändringen ännu större. Kommuners så kallade styrpaket (Otley 1980, 1999) förändras alltså.

Det är särskilt de strukturorienterade reformerna som ökar. Mellan 2009 och 2010 har samtliga styrtekniker ökat i frekvens men det var utifrån lågvattenmärket 2009. Under den ekonomiska medvetenhetens år 2009 var förändringsbenägenheten mindre än både före och efter. Den ekonomiska situationen förefaller inte vara något som omedelbart leder till förändring, möjligen sker det med fördröjning och därför först 2010.

Det finns andra förklaringsmodeller för hur förändringar kommer till stånd. En uppfattning är att kommunerna tenderar att bli allt mer lika (DiMaggio och Powell 1983), så kallad isomorfism. En möjlig och rimlig test av detta är att studera om det är så att kommunerna ändras i samma riktning. I flera avseenden verkar det i det stora hela vara på det viset. När allt fler styrtekniker införs betyder det också att kommuner i allt större utsträckning använder samma metoder för styrning. Det betyder inte nödvändigtvis att de gör på samma sätt fast de använder samma tekniker (Solli, Demediuk och Sims 2005). Men de blir allt mer lika i vad de säger sig göra.

En annan förklaringsmodell går ut på att organisationer följer moden (Czarniawska och Sevon 2005, Røvik 2000). Särskilda ”modecentra” gör metoder av olika slag kända och andra organisationer försöker översätta dem så gott det går till egna förhållanden. Inom offentlig sektor brukar stora städer vara föregångare (Solli och Czarniawska 2001). I tabell 6.2 visas en rangordning av de styrtekniker som efterfrågas i enkäten.

Det är svårt att hitta någon styrteknik som slagit igenom med kraft under perioden. Ingen teknik, med undantag av Beställarutförarmodellen, varken ökar eller minskar mer än två placeringar. De topp-placerade styrteknikerna är alla påtagligt gamla, i varje fall inte särskilt nya. På modefronten är intet nytt. Det senare betyder inte att det inte finns idéer i vår omvärld som växer snabbt, men inte här. Ett exempel på en idé som sprider sig på många andra håll går ofta under epitetet ”Community engagement” (Demediuk 2010). En särskild del av denna ”rörelse” går ut på att engagera medborgarna i budgetarbetet, så kallad Medborgarbudget, som i tabell 6.2 hamnar på sista plats.

Tabell 6.2 Rangordning av styrtekniker efter förekomst i kommunerna 2005, 2008, 2009 och 2010

	2005	2008	2009	2010
<i>Strukturorienterade</i>				
Kommundelsnämnder	14	15	16	16
Beställarutförarmodell	10	11	10	13
Privatisering	5	8	5	6
Bolagisering	4	4	4	4
Nämndsammanslagningar		6	6	5
Kommunstyrelsen är "enda" nämnd	13	14	14	15
<i>Processorienterade</i>				
Kvalitetsstyrning	6	5	8	7
Processstyrning	11	12	13	11
Lean			15	14
<i>Ekonomistyrningsorienterade</i>				
Resultatenheter	3	3	3	3
Balansräkningsenheter	8	9	9	10
Målstyrning	1	1	2	1
Kundval (checksysteem)	12	13	12	12
Balanced Scorecard	7	7	7	8
Prestationsfinansiering	9	10	11	9
Nyckeltalsjämförelser	2	2	1	2
Medborgarbudget		16	17	17

Medborgarbudget – tidiga reflektioner

Participatory budgeting (PB) som vi här översätter till Medborgarbudget är ingen ny företeelse. I grund och botten handlar det om att av olika anledningar engagera medborgare i den kommunala beslutsprocessen. Två bärande principer brukar vara närvarande där PB finns. Det handlar ofta om att hitta nya vägar för demokratisk utveckling men det handlar också om att fånga upp nya idéer i akt och mening för att effektivisera den kommunala verksamheten.

PB i kommuner är internationellt en växande praktik i många länder inkluderande Kanada, Spanien, Portugal, Tyskland, Brasilien, Frankrike och Australien (Allegritti och Herzberg 2004, Hall 2005, Learner 2004, PB Unit

2010a och 2010b, Solli och Demediuk 2008). PB har vuxit från en försiktig start i Porto Alegre i Brasilien i slutet av 1980-talet. Idag finns det åtminstone 300 PB-fall beskrivna världen över. I normalfallet handlar PB om att en till tre procent av budgeten, i något fall upp till sju procent (Hall 2005), avsatts till direktinflytande från medborgare. De verksamhetsområden som inkluderas i projekten visar en stor spridning. Det kan handla om kommunal byggnation, miljöinsatser, vägförbättringar eller att motverka kriminalitet. Det blir också allt vanligare att medborgarengagemanget byggs in som en del av den årliga budgetprocessen. I flera länder är det projekt som initieras med olika åtgärder av statsmakten (se till exempel Communities and Local Government 2008, ESC 2010).

PB är tänkt som en struktur och en process för demokratisk deliberation och beslutsfattande där medborgare är tänkta att bidra till beslut om resursfördelningen. Ett syfte med PB är att medborgare ska kunna identifiera, diskutera och prioritera, det vill säga delta i flera steg i budgetprocessen (Hall 2005, Learner 2004). PB kan därför bli ett tämligen kraftfullt instrument när det handlar om förändring (Demediuk 2010, Shafritz, Russel och Borick 2009). En del författare menar att PB skapar förutsättningar för att upptäcka risker och sätta fokus på ansvarsutkrävande (Shafritz, Russel och Borick 2009). Ett typiskt drag hos PB är att det innehåller möten mellan människor på olika sätt. Det handlar ofta om olika slags arbetsmöten (workshops) där ett antal frågor ventileras under några timmar, ibland under en hel dag eller till och med flera dagar (Hall 2005).

Framgången i PB-processer brukar diskuteras i termer av bättre beslutsfattande och att det skapar en fruktbar sammanhållning i kommunen (Demediuk 2010). Att det blir en bättre beslutsprocess tillskrivs förhållandet att besluten ger en mer informerad allmänhet men också att det ger en mer omfattande idébank än vad profession och politiker står för (se till exempel Demediuk 2010, Goldfrank 2007, Wamlper 2007). Den fruktbara sammanhållningen kommer sig av det nätverksbygge som skapas bestående av engagerade medborgare och politiker och tjänstemän. Dessa möten kan ses som möjligheter till lärande och skapandet av nya färdigheter (Demediuk 2010).

PB är långt ifrån ett entydigt instrument och naturligtvis har olika användningssätt olika effekt (Communities and Local Government 2008, Goldfrank 2007). Irvin och Stansbury (2004, sid 55) efterlyser en kritisk analys ” ... the underlying assumption that if citizens become actively involved as participants in their democracy, the governance that emerges from this

process will be more democratic and more effective”. Många beskrivningar av PB-aktiviteter utgår från att det finns positiva effekter att rapportera. Fung (2006, sid 67) ser det som en “... naive and untempered enthusiasm for public participation”. Överdrivet entusiastiska beskrivningar av vad medborgarinflytande kan vara är möjligen relevanta för normativa mål men knappast nyttiga avseende lärande i egentlig mening (Moynihan 2003).

I någon mening används alla styrtekniker på olika sätt, de översätts och förvandlas mer eller mindre för att passa lokalt. Men en metod som PB är särskilt känsligt för översättning. De flesta styrmetoder har ”bara” att ta hänsyn till interna förhållanden, det vill säga den egna organisationen. Tanken med PB är att nå utanför den egna organisationen, därmed blir det som normalt står utanför det direkta inflytandet en viktig faktor att ta hänsyn till. Det är svårt att kommendera deltagande från personer som man inte har något inflytande över (Allegretti och Herzberg 2004, Demediuk 2010, Goldfrank 2007, Wamlper 2007).

Frånsett att PB skulle kunna vara en väg ur de politiska partiernas kräftgång avseende medlemstal, människors minskade intresse för engagemang i de gemensamma frågorna (Putnam 2006) och PB:s förutsättningar att fånga goda idéer, har PB många starka motkrafter. PB handlar om att påverka en process, budgeten, som redan är komplex (Brorström, Solli och Haglund 2005). Ytterligare moment i den processen gör tidsplaneringen besvärligare och stör rutinerna för budgetarbetet. Ekonomer är inte kända för sitt intresse för kontakter med medborgare (Solli 1999 och 2009). Per definition innebär PB att inflytande från de politiska partierna och särskilt deras företrädare minskar och sällan är makthavare intresserade av att få mindre makt. Sist men inte minst innebär aktiviteter av det slag PB är ett erkännande att den representativa demokratin inte är så representativ som många vill tro. Med motkrafter av nämnda slag är det inte självklart att en styrteknik får fäste.

7. Tillämpningen av kvalitetsstyrning och processtyrning ökar

Av Nomie Eriksson

Kvalitet kan vara benämningen på något som uppfattas som något annat. Många har en uppfattning om vad ordet innebär och för de flesta är det förknippat med sådant som man vill ha eller få del av. Kombinerat ordet med styrning är det ett uttryck för reformen kvalitetsstyrning som också är benämningen på en ledarskapsmodell. Språkliga likheter med stora skillnader i vad ordet faktiskt står för kan verka förvillande.

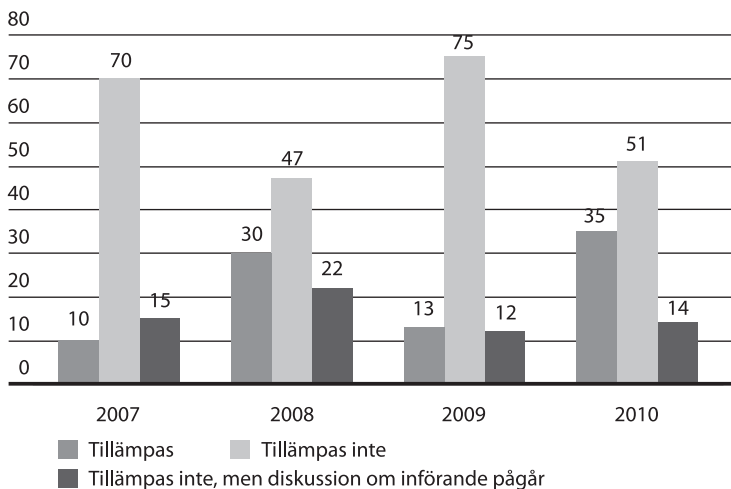
Ekonomichefsenkäten följer över tid vilka slags modeller för styrning och ledning som kommunerna arbetar med. I denna artikel undersöks tillämpningen av modellerna kvalitetsstyrning och processtyrning närmare. Inspirationskällan till kvalitetsstyrning är det kvalitetsarbete som utgått från industrin. TQM och Lean filosofin har utvecklats till det som benämns processtyrning. Skillnaden mellan kvalitetsstyrning och processtyrning är att kvalitetsstyrning kan liknas vid en strukturreform under det att processtyrning är en arbetsmetod som innebär ett praktiskt sätt att arbeta med verksamhetens processer (Glickman med flera 2007, Leatherman och Sutherland 2007). Det som också är utmärkande för de båda modellerna är att kvalitetsstyrning är ett sätt att styra mot den kvalitet som respektive kommun satt som mål och inte en specifik förutbestämd kvalitet, medan processtyrning är ett sätt att få kontroll över arbetssättet i kommunerna (Watson och Rosborough 1999).

Kvalitetsstyrning

Vem vill inte arbeta för en ökad kvalitet? Finns det någon befattningshavare i kommunerna som säger sig inte vilja ha en styrmodell som ger en ökad kvalitet på verksamhetens utbud? Men att styra med kvalitet behöver i sig inte be-

tyda att verksamheten i praktiken får en utmärkt kvalitet. Det beror bland annat på hur högt ställda kvalitetsmål kommunerna har satt. Numera säger sig kommunala befattningshavare använda kvalitetsstyrning. Antalet kommuner som tillämpar kvalitetsstyrning har ökat jämfört med 2009 som framgår av diagram 7.1.

Diagram 7.1 Kvalitetsstyrning i kommunerna 2007–2010 (i procent)



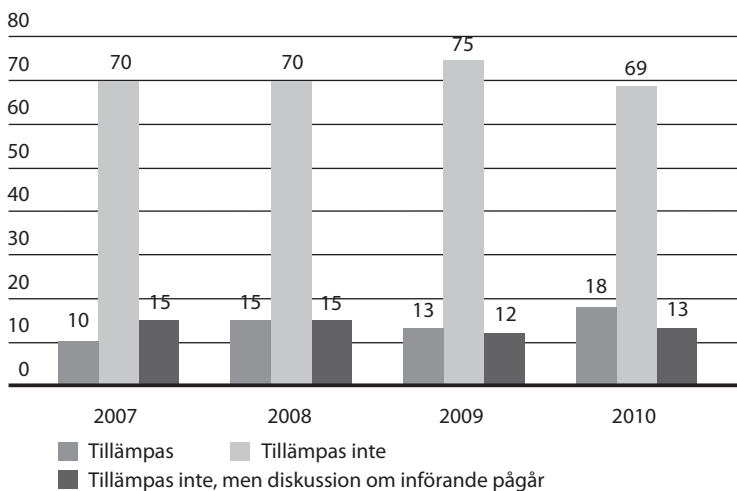
Diagrammet ovan illustrerar tillämpningen av kvalitetsstyrning och ger ett blandat intryck. En fråga som kan ställas är om diskussionerna under 2008 om att införa kvalitetsstyrning resulterat i ökningen av denna 2010. Kan det vara så att kvalitetsfrågorna fått mer uppmärksamhet på den kommunala dagordningen? Att säga sig inte styra mot kvalitet är anmärkningsvärt speciellt under ett valår som detta, men varför kvalitetsstyrning ökat i omfattning är svårt att uttala sig om utan fördjupad undersökning. Ett förslag kan vara att de ekonomiska orosmolnen i kommunerna från 2008 och framåt medverkat till att kvalitetsfrågorna kommit i fokus även om ekonomin nu förbättrats något.

Processtyrning

Processtyrning innebär att tillämpa ett specifikt arbetssätt för att utföra arbetet i verksamheternas processer. Processer utgör i sig en form av standardisering (Eriksson 2007). Även om diagram 7.2 visar att tillämpningen av pro-

cesstyrning inte ökat nämnvärt mellan 2009 och 2010, kan ändå en viss aktivitet spåras. I den ansträngda situation som kommunala befattningshavare befunnit sig i under de senaste åren har de behövt utvärdera och prioritera verksamheten. Införandet och användandet av processtyrning medverkar möjligtvis till att det som behöver utföras också utförts.

Diagram 7.2 Processtyrning i kommunerna 2007–2010 (i procent)



Tillämpning av strukturmodell och arbetsmetod

Användandet av kvalitetsstyrning och i viss mån också processtyrning ökar i våra kommuner. Lågkonjunkturen kan ha medfört att kommunernas befattningshavare varit tvungna att ifrågasätta och prioritera vilket arbete som ska utföras i verksamheterna. Kvalitetsfrågorna har fått ökat fokus och säkerställer verksamheternas utfall mot uppsatta kvalitetsmål. Att styra mot och med kvalitet är honnörsord och processtyrning innebär att arbetet likriktas.

8. Kommunalt ledarskap – före, under och efter krisen

Av Anna Cregård

Ledarskap och kris hör ihop – det finns det många välkända ledarskapsforskare som beskrivit. Mintzberg (1973) visar hur chefskap vanligen innefattar mer av att reagera på kriser, snarare än att förebygga dem. Yukl och van Fleet (1982) framhåller att det är en viktig uppgift för chefen att vara tydlig och ge fler direktiv och mer information vid krissituationer till sina medarbetare – det förväntas också av dem. En chef ska vara beslutsam och handlingskraftig i kriser (Mulder och Stemerding 1963). Schein (1992) upptäckte att chefen har större möjligheter att påverka organisationens kultur om det samtidigt uppfattas vara kris i organisationen, men det kräver att chefen både i ord och i handling visar vilka normer som är viktiga. Conger och Kanungo (1994) påpekar att kris, även en påhittad men trovärdig sådan, är en grogrund för karismatiska ledare att växa sig starka i organisationer. Ytterligare en koppling mellan kris och ledarskap görs av Fiedler (1967). Han förespråkar intensifierad kontroll vid kriser, och det har också visat sig att mer övervakning och styrning i bekymmersamma situationer kan ge ledningen ökad legitimitet (Czarniawska och Hedberg 1985).

Ekonomichefernas uppfattningar om ledarskapet

Kriser är med andra ord prime time för ledarskap. Fler medarbetare är villiga att lyssna, fler hoppas på att chefen har lösningen på det bekymmersamma som orsakar krisen och ökad kontroll uppfattas positivt. Men hur är det i kommunerna? Uppfattas det vara kris? Visserligen var det ekonomiska läget ansträngt under 2008 och förutspåddes bli allt mer så, ända tills regeringen lovade stödpaket till kommunerna i vårpropositionen 2009. Fram till och med enkäten 2009 var osäkerheten stor, och läget kunde beskrivas som krigsigt på många sätt: ökande arbetslöshet, minskade skatteintäkter och ökade klyftor med dyrare social verksamhet som följd. Men i årets enkät förefaller

det inte vara kris. Över 90 procent av de svarande kommunerna uppskattar att de kommer att kunna visa positivt ekonomiskt resultat, vilket är att jämföra med svaren i 2009 års enkät då motsvarande siffra låg på strax över 50 procent. Ungefär hälften av årets ekonomichefer anger att kommunen kommer att genomföra besparingar inför 2011, medan motsvarande siffra i 2009 års enkät låg på nästan 80 procent. Under 2009 förväntades 30 procent behöva avstå från planerade investeringar, medan endast 17 procent anger det i årets enkät. Så nej, de kommunala ekonomicheferna förefaller inte uppfatta att det är kris i kommunerna. Möjligtvis var det mera krisartat 2009, och då talades det också i media och i de offentliga organisationerna om hur svårt kommunerna skulle komma att få det. Hur ser då ledarskapet ut när organisationen går från en mer krisartad situation till en mindre krisartad? Det skulle årets och förra årets enkät kunna ge vissa indikationer på.

I enkäten till ekonomicheferna ställs en fråga som behandlar vad ledarskapet i kommunen kännetecknas av. Ekonomicheferna tar ställning till 13 påståenden om ledarskapet och de har möjlighet att kryssa i flera. Frågan har ställts i enkäten 2006 (det vill säga innan finanskrisen ägde rum), 2009 (medan krisen fortfarande upplevdes) och 2010 (strax efter krisen) och i tabell 8.1 visas hur ekonomicheferna svarat.

Under den undersökta perioden är det särskilt några påståenden som är intressanta att titta närmare på. För det första framgår det av svaren att fler ekonomichefer anser att det är tillåtet att misslyckas: från knappt en tredjedel under 2006 till knappt hälften 2010. För det andra anger fler att ekonomin kommer i första hand: från 46 procent 2006 till 61 procent 2010. För det tredje framgår det att fler ekonomichefer uppfattar att lojalitet mot fattade beslut är viktigt, med en ökning från 45 till 61 procent. För det fjärde anges lojalitet mot den egna förvaltningens verksamhet av fler som viktigt med en ökning från 28 till 40 procent. Fler svarande uppger också att det är viktigt att hålla på den formella kommunikationslinjen: från 10 till 16 procent. Annat som är intressant är att samverkan uppfattades ta mycket tid av fler under 2009 än under 2006 och 2010.

Tabell 8.1 Ledarskapets kännetecken (procent av ekonomicheferna som svarat jakande på påståendet)

Påstående	2006	2009	2010
Det är högt i tak	44	47	45
Det är tillåtet att misslyckas	31	37	46
Ekonomin kommer i första hand	46	58	61
Olydnad bestraffas, antingen tydligt eller subtilt	9	3	4
Grupperingar bland cheferna ser till egna gruppens intressen	13	13	16
Man är alltid överens	4	3	4
Lojalitet mot fattade beslut är viktigt	45	60	61
Lojalitet mot egna förvaltningens verksamhet är viktigt	28	34	40
Kreativitet mottas med glädje	22	26	26
Samverkan tar mycket tid	29	36	32
Konflikter sopas under mattan	6	8	9
Stabsfunktioner utövar inflytande över linjen mer än de bör	4	2	2
Det är viktigt att hålla på den formella kommunikationslinjen	10	14	16
Inget av ovanstående är relevant	4	2	2

Utveckling av ledarskapet: innovation och organisation

Förändringarna i hur ekonomicheferna uppfattar ledarskapet är ur vissa synvinklar stora. Kanske har den ekonomiska krisen format det kommunala ledarskapet till något annat än det var strax innan den bröt ut. Kanske ändrades ledarskapet under en kort period, och blev till något annat, antingen mot mer likt ledarskapet innan krisen, eller också åt något annat håll. Hur ledarskapet än har förändrats, har dess förändringar påverkats och förstärkts av den ekonomiska krisen (se vidare Schein 1992).

Analyseras siffrorna ovan framstår det som att ledarskapet är mer tillåtande. Det är mer tillåtet att misslyckas, olydnad bestraffas mindre och kreativitet mottas allt mer med glädje. Det indikerar att utsikterna för att innovationer ska kunna skapas är bättre nu än tidigare. Emellertid indikerar ekonomichefernas svar på påståendet om samverkan och lojalitet mot den egna förvaltningen att det blir allt mindre av samarbeten över organisatoriska gränser. Samverkan är också positivt för innovation.

Innovationer behövs vid kriser och de behöver också få utrymme i tider efter kriser för att kunna tas tillvara och förädlas (se vidare Frankelius och Utbult 2009). Samtidigt framstår emellertid den formella organisationen ta mer plats. Det är allt viktigare att hålla på den formella kommunikationslinjen, lojalitet mot fattade beslut har blivit angelägnare och ekonomin tar större utrymme. Det tyder på att den kommunala organisationen fortfarande blir allt mer av en organisation med formell struktur, betydelsefulla ekonomistiska värden och tydlig, formell ledning.

Hur blir det sen?

Det kommunala ledarskapet är i förändring – det finns det många indikationer på. Kanske blir ledarskapet än mer tydligt, formellt och manageriellt, samtidigt som det inom denna formalism lämnar utrymme för ett kreativt och innovationsfrämjande klimat?

9. Stabila i alla väder

Av Björn Brorström

En långsiktigt gynnsam organisations- och verksamhetsutveckling fordrar en balans mellan egenskaper som befrämjar kontinuitet och egenskaper som befrämjar förändring. Vid sådana betingelser bedrivs baserat på grundläggande stabila förhållanden ett förändringsarbete som innebär att organisation och verksamhet successivt anpassar sig till förändrade förutsättningar. En för stark betoning på egenskaper som befrämjar kontinuitet innebär utebliven anpassning till nya förutsättningar, medan en för stark betoning på förändring innebär nyckfullhet och ryckighet i förändringsarbetet. I båda fallen med risk för ineffektivitet. I det första fallet är ineffektiviteten orsakad av att organisationen utför verksamhet som inte längre är i samklang med omvärldsförutsättningar och inte utnyttjar de möjligheter till effektivisering som finns. En bristande anpassning till förändrade förutsättningar innebär också risk för att verksamhet bedrivs som inte längre efterfrågas. I det andra fallet är ineffektiviteten orsakad av att lärande försvåras eftersom organisationen och dess aktörer utifrån oklara förutsättningar ständigt befinner sig i förändring.

I empiriska studier av kommuner baserade på personliga intervjuer och dokumentanalys har framkommit att egenskaper som hänger samman med kontinuitet är starkare och präglar kommuner mer än egenskaper som befrämjar förändring. Studierna visar att många kommuner är förändringsobenägna och präglade av viss förnöjsamhet med den rådande situationen. Denna bild av kommunerna har bekräftats av ekonomichefernas bedömningar inom ramen för föreliggande enkät där åtta organisatoriska egenskaper prövats. Den första enkäten genomfördes 2005 och en betydande obalans förelåg mellan kontinuitet och förändring som framgår av tabell 9.1. Egenskaperna som stödjer kontinuitet – fokus på den dagliga uppgiften, samarbete, stabil bemanning och förtroende – hade ett genomsnittligt balansmått på 59, medan egenskaperna som stödjer förändring – öppenhet, möjligheter att pröva, utrymme för protest och nyfikenhet – hade ett genomsnittligt värde på 12. Differensen var således betydande och bedömningen av kommuner som förändringsobenägna och förnöjsamma berättigad.

Tabell 9.1 Balansmått för egenskaperna kontinuitet och förändring 2005–2010

Värde för kontinuitet	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fokus på den dagliga uppgiften	74	72	72	78	76	72
Samarbete	57	68	60	64	58	58
Stabil bemanning	57	71	62	53	61	60
Förtroende	46	52	44	47	52	56
<i>Summa</i>	234	263	238	244	247	246
Genomsnittligt värde	59	66	60	61	62	62
Värde för förändring	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Öppenhet	44	52	55	54	56	53
Möjligheter att pröva	8	16	15	9	14	27
Utrymme för protest	-2	6	11	8	15	18
Nyfikenhet	-3	11	21	15	24	17
<i>Summa</i>	47	85	102	86	109	115
Genomsnittligt värde	12	21	25	22	27	29

Kommentar: Balansmåttan har beräknats genom att de ekonomichefer som inte instämde i att egenskapen utmärker kommunen subtraherades från dem som instämde.

Perioden 2005 till 2010 har varit omvälvande för kommunsektorn med goda förutsättningar under de första åren under perioden, följd av en dramatisk svängning 2008 med stor oro för den kommunala ekonomin. Den kris som kommunsektorn stod inför blev emellertid inte särskilt långsvarig. Paket med betydande ökning av statsbidragen beslutades såväl under våren 2009 som hösten 2009 och den kommunala krisen var som bortblåst. Ett rimligt antagande är att de svängningar som skett avspeglas i vad som utmärker kommunen, det vill säga vad ekonomicheferna uppfattar vara utmärkande. En jämförelse mellan 2005 och 2010 visar emellertid att det samlade värdet på kontinuitet i stort sett inte förändrats. Värdet 2010 är 62. Däremot har det samlade värdet för förändring ändrats. Det har ökat från 12 till 29. Nivåhöjningen skedde 2006 då samtliga fyra värden ökade, därefter handlar det om smärre förändringar. Utifrån aggregerade värden blir bedömningen att kommunerna idag har en bättre balans mellan kontinuitet och förändring och att kommunerna närmar sig idealen, men att karakteristiken som förnöjsamma och förändringsobenägna består.

De stora förändringar som skett av omvärldsförutsättningarna framträder således inte särskilt påtagligt i enkätmaterialen, vilket kan ha många olika förklaringar. Den mest sannolika är att förändringarna inte varit så dramatiska som det finns anledning att ana och inte påverkar den kommunala ekonomin och verksamheten. Det finns ett slags buffert mellan verkligheten såsom den beskrivs retoriskt i samhällsdebatten i termer av svarta moln och eländes elände, och den verklighet som är de kommunalekonomiska förutsättningarna. En annan förklaring är att egenskaperna är så starkt befästa och inte föränderliga i ett kortsiktigt perspektiv. Av detta följer då att enkätfrågan inte fångar vilken situation som gäller i en kommun, utan istället någon form av grundläggande bestämning av vad en kommun är eller bör vara. Det fordras studier baserade på personliga intervjuer, dokumentanalyser och deltagande observationer för att kunna fånga kommunens situation och utveckling och förmåga att anpassa sig till förändrade förutsättningar.

Det sagda till trots så sker förändringar över tid och i enskilda variabler. Värdena för förändring har ökat i jämförelse mellan 2005 och 2010 och en smärre ökning sker mellan 2009 och 2010. Denna förändring innefattar då en ökning av värdet på egenskapen möjligheter att pröva och en minskning av värdet på nyfikenhet. Det förefaller vara rimligt och logiskt att det i en tid av ökad osäkerhet ges ökat utrymme att pröva nya lösningar, men det förefaller inte logiskt att nyfikenhet tilldelas ett lägre värde och att graden av nyfikenhet avtar. Vad gäller kontinuitet är förändringarna små mellan 2009 och 2010. En viss ökning av värdet på egenskapen förtroende motsvaras av en lika stor minskning av värdet på egenskapen fokus på den dagliga uppgiften. Men skillnaderna är små. En studie av enskilda värden över hela perioden visar att tre av de åtta egenskaperna når sin högsta nivå 2010. Detta gäller för förtroende, möjligheter att pröva samt utrymme för protest. En tolkning skulle kunna vara att krisen, som i för sig aldrig blev så allvarlig, innebar att relationer prövades och förtroenden byggdes, vilket i sin tur ger utrymme för att framföra åsikter och pröva nya saker. En notering från enkätsvaren är också att samarbete nådde sitt hittills högsta värde 2006. Det är inte möjligt att säga vilken typ av samarbete som avses, men något förefaller ha hänt enligt ekonomicheferna i samarbetsrelationerna.

Det finns stor anledning att fortsätta att fånga uppfattningar om grundläggande egenskaper för kommuner med hjälp av enkäter. Över tid blir mätningar av det här slaget allt intressantare även om de resultat som framkommit väcker misstanke om att enkätstudier är otillräckliga för att fånga förmåga att

förena kontinuitet och förändring och förmåga att balansera kostnadseffektivitet och adaptiv effektivitet. Den stabilitet som redovisas i det genomsnittliga och samlade värdet kan inrymma förändringar i enskilda kommuner och skillnaderna således vara större än vad som framkommer vid en övergripande och samlad analys. En annan omständighet är att innebörden av begreppen kan förändras över tid. En sådan förskjutning av begreppets mening påverkar värderingen av hur utmärkande en egenskap är. Den lägre värderingen av samarbete till exempel kan möjligtvis förklaras av att förväntningarna idag är högre på samarbete än i början av den studerade perioden och skillnaden i förväntning påverkar utfallet negativt.

En av de viktigaste uppgifterna för samhällsvetare är att förklara utvecklingsförlopp och visa på betydelsen av omvärldsförutsättningar, organisatoriska arrangemang, ledarskap och informella överenskommelser som gynnar eller missgynnar handling, förändringskapacitet och förändringsförmåga. Forskningen beskriver de institutionella arrangemangen, det vill säga kombinationen av formella och informella institutioner, och visar de eventuella friktioner som föreligger och som kan innebära hinder för en gynnsam utveckling. Forskning visar betydelsen av de informella institutionerna och hur etablerade föreställningar om hur saker och ting påverkar organisationens utvecklingskraft. Kommunerna uppvisar en stabil repertoar, nya omvärldsförutsättningar korrigerar inte de värden som ligger till grund för kontinuitet. Parallellt med detta blir förändringsvärdena starkare och kommunerna rör sig mot idealet med balans mellan kontinuitet och förändring. Ett ökat omvärldstryck skapar en ökad kapacitet för förändring men det sker i ordnade former. Den tröghet som finns kanske är förklaringen till den framgångsrika utveckling, mätt i termer av expansion, professionalisering och verksamhetsutveckling, som kommuner uppvisat sedan tillkomsten 1862.

10. Ekonomicheferna får ökad betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling

Av Nomie Eriksson

Påverkan på kommunernas ekonomi

Det finansiella läget har varit ett återkommande samtalsämne i alla medier såväl nationellt som internationellt och få är väl de som kunnat undgå detta. Ett intet långsökt antagande är att det också varit ett samtalsämne på arbetsplatserna både inom privata företag och offentliga verksamheter. Mediernas motsägelsefulla rapportering om att läget fortfarande är bekymmersamt eller att det faktiskt verkar bättre, kan ha varit förvirrande för dem som ska fatta beslut med ekonomin som utgångspunkt. Inte helt oväntat hördes reservationen ”under förutsättning att det ekonomiska läget så tillåter”, från ledande politiker i årets valrörelse. Kanske är det så att ingen vet hur det finansiella läget kommer att utvecklas. Världsekonomin återhämtar sig sakta efter den djupa lågkonjunkturen, men det sker inte per automatik och det kommer inte att gå lika bra överallt. Skuldskrisen i Europa och den turbulens den satt igång på valuta- och aktiekurser samt räntor är en tydlig utmaning framöver i vår del av världen.

Kommunernas ekonomi har inte påverkats fullt ut av den finansiella krisen. En orsak till detta är att kommunerna 2010 fått statligt konjunkturstöd motsvarande sju ton miljarder kronor. Det har resulterat i att kommunerna i Sverige redovisar överskott. Medlen har inte använts till anställningar för att minska arbetslösheten, utan till olika andra satsningar. Sverige har högst ungdomsarbetslöshet i Norden (TemaNord 2010:570). Arbetslösheten är ett av de problemområden som kommunens befattningshavare har fått hantera i den finansiella krisens spår. 2011 ser inte ut att få ett lika positivt utfall. Konjunkturstödet för 2011 kommer endast att bli tre miljarder kronor och det kan påverka kommunernas ekonomiska utfall negativt. Pedagogiken för be-

fattningshavare av att ha en ekonomisk problematik och samtidigt förklara för kommuninvånarna hur det kan resultera i ett ekonomiskt positivt utfall är inte så enkel. Det finns frågor som kommunala befattningshavare kan ställa sig och ställas inför när de ska fatta beslut. Vad ska de hålla sig till när det är turbulens och osäkerhet på den globala ekonomiska arenan? Vad ska de bygga sina beslut på när ingen kan säga något om huruvida arbetstillfällena kvarstår, skapas eller försvinner? Finanskrisens påverkan på kommunala befattningshavares vardag gör det intressant att se om ekonomichefernas uppfattningar på enkätfrågan om olika befattningshavares betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling förändrats.

Betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling

Vid sammanställningen av enkätfrågan om vilken betydelse olika befattningshavare har för kommunens ekonomiska ställning och utveckling, kan vi i tabell 10.1 se att samtliga befattningshavare som ekonomicheferna skulle ta ställning till har mycket stor betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling.

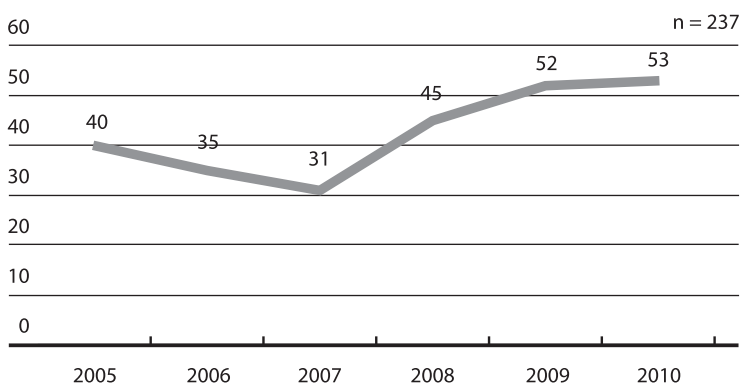
Tabell 10.1 Olika befattningshavares betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling 2010 (i procent, n = 237)

Variabler	Ekonomi- chef	Kommun- chef	Övrig förvalt- ningschef	Kommu- nalsråd	Övrig politiker
Mycket liten					2
Liten	4	3		1	7
Varken/eller	8	11	8	2	16
Stor	31	24	31	13	32
Mycket stor	53	60	59	83	42
Ingen uppfattning	3	2	1	2	
Totalt	100	100	100	100	100

Kommentar: Svartalternativen i enkäten är på en maximum-minimum-skala från 1–10. I tabell 10.1 har skalan gjorts om till fem variabler: mycket liten betydelse, liten betydelse, varken stor eller liten betydelse, stor betydelse och mycket stor betydelse. Siffrorna i tabellen är avrundade till närmaste heltal.

Även i år utmärker sig kommunalråden i fråga om att anses ha mycket stor betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Jämfört med tidigare år är det nu en jämnare fördelning mellan övriga befattningshavare när det gäller variabeln om att ha en mycket stor påverkan på kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Så har det emellertid inte alltid varit. Tidigare år ansågs exempelvis ekonomichefen ha en något mindre framträdande betydelse än vad som framkommit i årets enkätsvar.

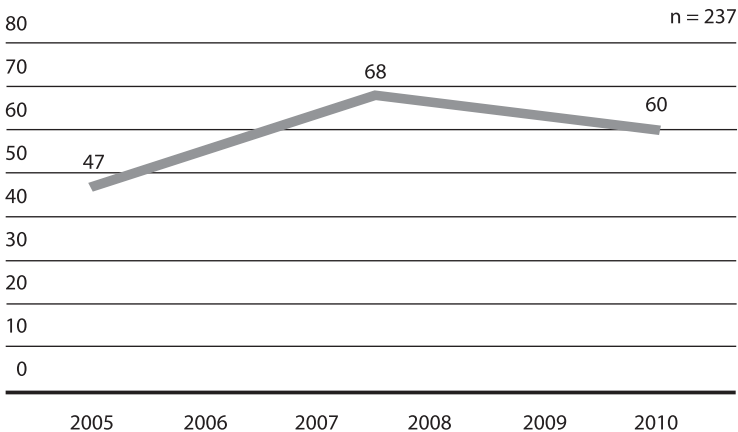
Diagram 10.1 Ekonomichefens betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling 2005–2010 (variabeln ”Mycket stor betydelse”, i procent)



I diagram 10.1 redovisas en tydlig trend att ekonomicheferna uppfattar sin egen betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling som mer betydelsefull än tidigare. Vad som ligger bakom denna uppfattning är svårt att säga, men det kan konstateras att det ekonomiska samtalet har blivit mer påtagligt än tidigare. Mediernas kontinuerliga rapportering om det ekonomiska läget globalt gör att ekonomiska frågor kommit i fokus på ett annat sätt än tidigare. Sällan har väl kommunala befattningshavare haft så stort behov av att hålla sig informerade om vad som händer i omvärlden. För att kunna fatta beslut som påverkar kommunens ekonomi behöver de ha kunskap om andra länders beslut och händelser eftersom dessa kan komma att påverka den egna kommunen. När samtalen mellan kommunala tjänstemän och politiker går i ekonomins tecken blir den som har utbildning och ett stort intresse för frågorna den som också kan hjälpa till att bringa reda i olika scenarier.

En annan befattningshavare som har en stor betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling är kommunchefen. Trots att det i 2010 års enkät finns en liten tendens till att betydelsen minskat något är kommunchefens betydelse fortfarande hög i enlighet med diagram 10.2.

Diagram 10.2 Kommunchefens betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling 2008–2010 (variabeln ”Mycket stor betydelse”, i procent)



Ekonomisk fokusering behöver uttolkare

Sammanfattningsvis kan konstateras att ekonomicheferna anser sig ha fått en ökad betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling. En tänkbar orsak till detta är den ekonomiska situation som utvecklats till följd av den globala finansiella krisen. Det innebär att kommunerna tydligare blivit beroende av beslut och händelser i andra länder. Det ekonomiska samtalet som torde föras i kommunerna kan också vara en orsak till uppfattningen om ekonomichefens betydelse. Kommunchefen har fortfarande en mycket stark ställning när det gäller kommunens ekonomi och utveckling, även om betydelsen mattats något. Kommunalråden är fortfarande de som har den allra största betydelsen för kommunens ekonomiska ställning och utveckling.

11. Ekonomicheferna nöjda med delegationsordningen

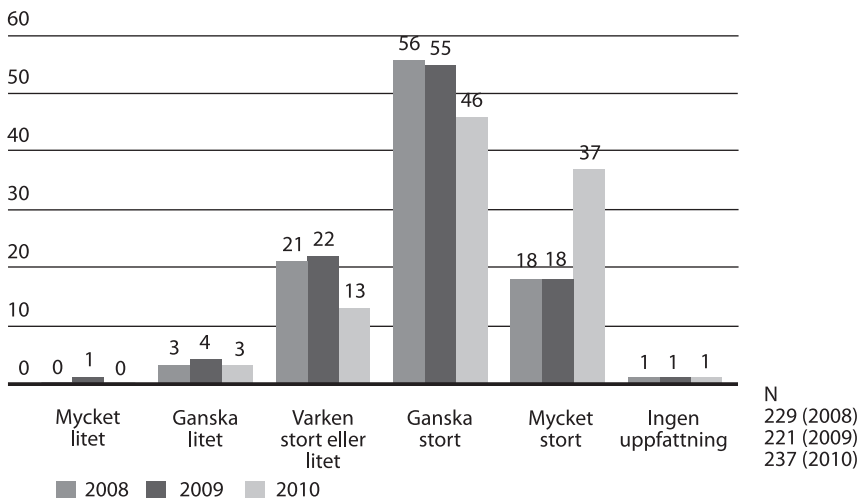
Av Johan Berlin

En ekonomichef har makt och inflytande över en rad centrala frågor i en kommun. Frågan är hur de själva ser på sitt inflytande gällande kommunens regelverk, organisation och delegationsordning. Under tre år i rad har vi ställt frågor om hur ekonomicheferna upplever sitt inflytande inom dessa områden. Kort sammanfattat skulle man kunna säga att ekonomicheferna är nöjda med kommunens delegationsordning. Men trots att vi lyfter fram slutresultatet redan nu så finns det flera fascinerande nyanser i materialet som gör det intressant att läsa vidare.

Ekonomiska frågor styrs i hög grad av normer, regler och rutiner. Ett område som en ekonomichef borde ha stort inflytande över är frågor som handlar om regelverk och normer. Det kan vara svårt att utöva arbetet som ekonomichef på ett optimalt sätt om kommunens rutiner och regler är svåra att påverka och förändra. Samtidigt är det viktigt att det finns goda kontrollmekanismer som gör att fel och misstag kan undvikas. Det sammanställda resultatet för åren 2008–2010 som redovisas i diagram 11.1 visar att ekonomicheferna fortsatt upplever sig ha ”ganska stort” eller ”mycket stort” inflytande över kommunens regelverk och normer.

Ser vi till 2010 uppgav fyra av fem (83 procent) av ekonomicheferna att inflytandet är ”ganska stort” eller ”mycket stort”. För 2009 och 2008 var siffrorna 73 respektive 74 procent. Under 2010 uppgav drygt 3 procent att inflytandet över kommunens regelverk och normer var ”mycket litet” eller ”ganska litet”. Under 2009 var motsvarande siffra 5 procent respektive 3 procent för 2008.

Diagram 11.1 Inflytande över kommunens regelverk och normer 2008–2010 (i procent)

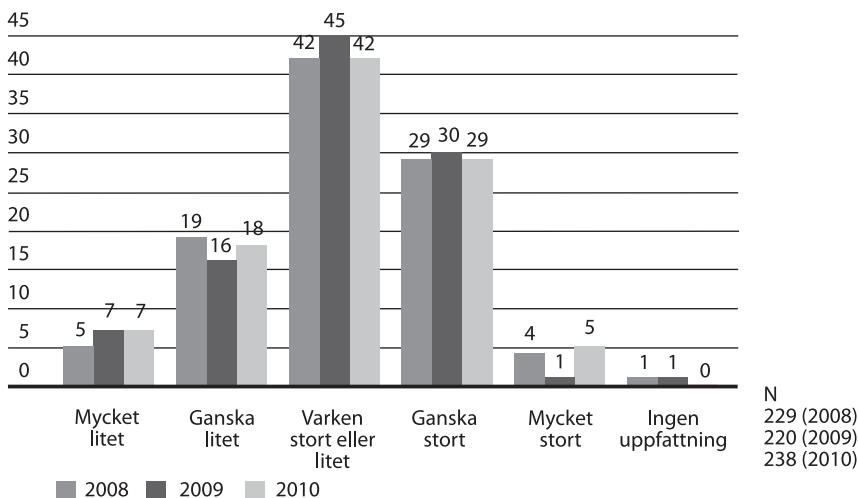


Jämfört med tidigare år har uppfattningen att ekonomicheferna anser sig ha inflytande över kommunens regelverk och normer förstärkts. Detta kan ha flera förklaringar. Den ena är att inflytandet har förstärkts som en följd av förändringar i kommunens interna regelsystem. Den andra är att upplevelsen om att det skett en förstärkning av påverkansmöjligheterna har tilltagit. Den tredje förklaringen är att det under 2010 bedrivs ett arbete i flera kommuner med att förbättra regler och kontrollmekanismer. Ett arbete som ekonomichefen naturligt är med och påverkar.

Ett annat sätt att fånga hur ekonomicheferna upplever sin möjlighet till inflytande visas i enkätfrågan om deras upplevda inverkan på kommunens organisationsstruktur. Frågan är viktig för att se i vilken utsträckning ekonomichefen upplever sig vara delaktig i kommunens organisatoriska utveckling.

Av resultaten i diagram 11.2 framgår att mer än en tredjedel (34 procent) av ekonomicheferna har angett att de upplever sig ha ”ganska stort” eller ”mycket stort” inflytande över kommunens organisationsstruktur. Detta kan jämföras med 31 procent för 2009 respektive 33 procent för 2008. Mer än fyra av tio (42 procent) av ekonomicheferna uppgav 2010 att de upplevde sig ha ”varken stort eller litet” inflytande, medan nästan en fjärdedel (25 procent) svarade att de hade ”mycket litet” eller ”ganska litet” inflytande över kommunens organisationsstruktur.

Diagram 11.2 Inflytande över kommunens organisationsstruktur 2008–2010 (i procent)

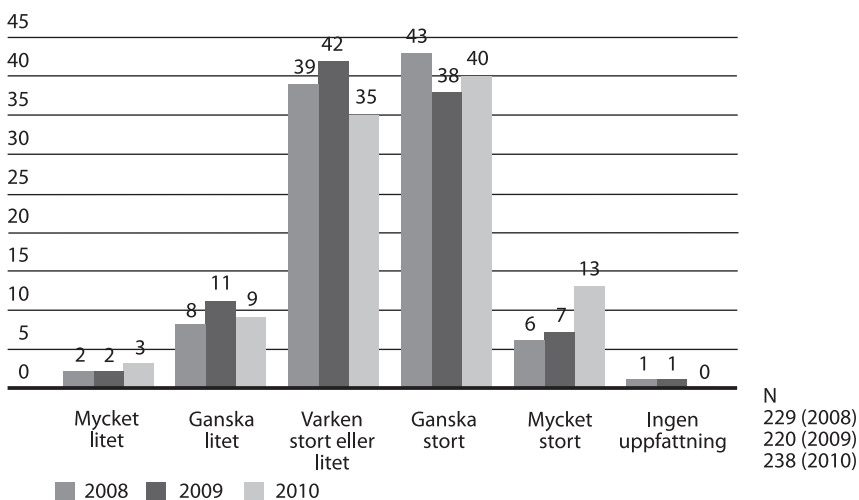


Jämfört med tidigare år ser vi att motsvarande siffra för 2009 var 45 respektive 24 procent och för 2008 42 respektive 24 procent. Tendensen över tid rör sig mot att något fler upplever sig ha fått ett större inflytande över kommunens organisationsstruktur. Men samtidigt har en relativt stor andel svarat ”varken stort eller litet”, vilket kan tolkas som att ekonomicheferna inte upplever sig vara direkt engagerade i kommunens organisation. Organisationsfrågorna är en aspekt av många som en ekonomichef har att ta ställning till. En annan förklaring handlar om att ekonomiarbetet är relativt inrutat, vilket gör att ekonomichefen inte har möjlighet att engagera sig i andra frågor. En tredje förklaring kan vara att strategiska frågor diskuteras mer intensivt under vissa perioder och att mellan dessa perioder diskuteras frågorna inte alls. Ser vi till hela perioden finner vi att utvecklingen sedan 2008 är tämligen konstant och inte visar på några större förändringar. Det kan konstateras att var tredje ekonomichef i landet upplever sig ha ganska stort eller mycket stort inflytande över kommunens organisationsstruktur.

Vem som tar beslut om vad och vem som har inflytande över vad är av central betydelse i en kommun. Det är också en central maktfråga. En viktig fråga handlar om delegation, vilket kan definieras som att hänskjuta beslutanderätt från en högre till en lägre nivå i organisationen. Det handlar om att den lägre nivån får förtroende att handlägga och ta beslut med samma befo-

genheter som den högre nivån, medan ansvaret för beslutet ligger kvar på den högre nivån. Ett exempel är när en politisk nämnd överlåter till en tjänsteman att ta beslut i operativa frågor som egentligen skulle handlagts av nämnden. För att den operativa ärendehantering i en kommun överhuvudtaget ska vara möjlig måste de politiska nämnderna delegera en rad frågor till kommunens tjänstemän. Frågan är var gränsen ska gå för vad som kan delegeras och inte. Den enkätfråga som handlar om ekonomichefernas inflytande över utformning/förändring av kommunens delegationsordning är ett annat sätt att ta reda på det upplevda inflytandet. Delegationsordningen är en fråga där politikerna delegerar till kommundirektören (eller motsvarande) som i sin tur delegerar vidare till ekonomichefen. Enkätfrågan presenteras i diagram 11.3.

Diagram 11.3 Inflytande över kommunens delegationsordning 2008–2010 (i procent)

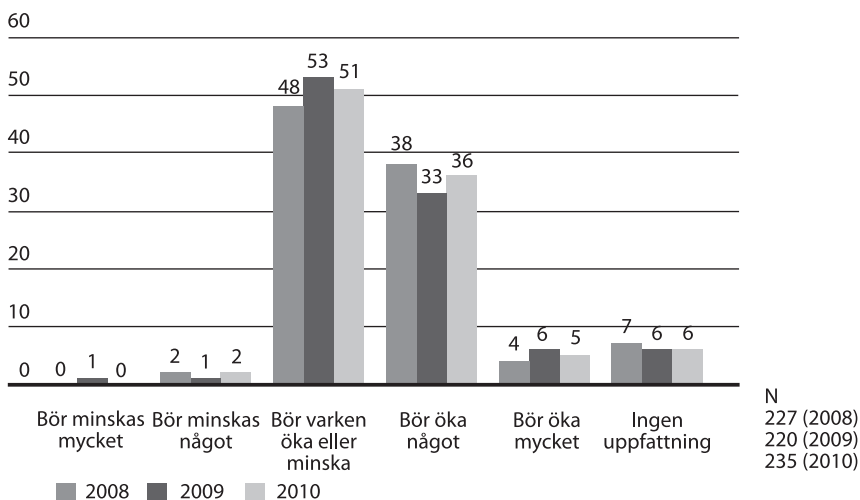


Som framgår av diagrammet angav fyra av tio ekonomichefer att de anser sig ha ”ganska stort” inflytande över delegationsordningen 2010. Sammanfattat angav mer än hälften av ekonomicheferna (53 procent) samma år att de hade ”ganska stort” eller ”mycket stort” inflytande över utformning/förändring av kommunens delegationsordning. För 2009 var motsvarande siffra 45 procent och för 2008 49 procent. En ökande andel av landets ekonomichefer upplever sig således ha inflytande över kommunens delegationsordning. Drygt 12 procent angav att inflytandet var ”mycket litet” eller ”ganska litet”.

Drygt 35 procent uppgav att deras inflytande var ”varken stort eller litet”. Jämfört med 2008 och 2009 ser vi en tendens till ett ökat inflytande. Merparten av ekonomicheferna tycker sig ha möjlighet att påverka kommunens delegationsordning. Noterbart är även att de som angav att de inte hade någon uppfattning har minskat något. En viktig del av delegeringen rör ekonomiska rutiner. Det handlar om vem som ska ha attesträtt över vem och vem som får attestera vad. I ekonomichefens roll ligger att hitta en rimlig avvägning mellan effektivitet och kontroll. Det får inte vara för hög risk att personalen gör fel samtidigt som den administrativa kostnaden för kontroll inte får bli för hög. Denna avvägning är svår och följer den debatt om bristen i olika kontrollsystem som lyfts fram i massmedia med jämna mellanrum.

Även i årets enkät fick ekonomicheferna ta ställning till vad de anser om ”den nuvarande delegationsordningen i kommunen i relation till politiskt inflytande över verksamheten”. Frågan kan ses som ett tecken på om ekonomicheferna bedömer att politikerna borde delegera fler frågor än vad de i praktiken gör. Resultatet framgår av diagram 11.4.

Diagram 11.4 Delegationsordning i relation till politiskt inflytande 2008–2010



Hälften (51 procent) av ekonomicheferna i landets kommuner är nöjda med delegationsordningen i relation till det politiska inflytandet och tycker att det varken ”bör öka eller minska”. Ser vi istället till balansmättet ger det en bild av att 41 procent bedömer att delegationsordningen ”bör öka något” eller

”bör öka mycket”. En mindre andel på 2 procent anger att delegationsordningen ”bör minska mycket” eller ”bör minska något”. Detta betyder att en betydande andel av ekonomicheferna anser att delegeringen bör öka. Frågan är inte helt okontroversiell. Att som förvaltningstjänsteman hävda att politikererna lägger sig i detaljer och borde delegera i högre utsträckning kan vara känslig. Det kan också vara en förklaring till att en relativt stor andel (6 procent) svarat att de ”inte har någon uppfattning” i frågan. Svaren ger ändå en indikation på att delegeringen bör öka ytterligare. Att vilja öka sina frihetsgrader ”något” kan också ligga i den enskilde aktörens egenintresse.

Sammantaget ger ekonomicheferna uttryck för att de har ett tämligen gott inflytande över frågor som handlar om regelverk, normer, organisationsstruktur och graden av delegation. Detta reser en rad intressanta frågeställningar. Vilken grad av frihet och delegering är lämplig i en kommun? Hur ska man balansera kontroll, insyn och transparens mot ökade administrativa kostnader? Hur ska man väga demokrati mot effektivitet? Detta är förvaltningspolitiska kärnfrågor som det finns anledning att ta på allvar. Det är därför av fortsatt intresse att följa ekonomichefernas syn på om delegeringen bör öka eller minska över tid. Inte minst med tanke på de ökade kraven på skärpta kontrollsystem som 2010 års utredningar om mutbrott medfört (Dagens Nyheter 2010-10-07). Här finns det anledning att fundera över framtida styrsystem och deras utformning (se Melander 2007). Att ekonomichefen skulle få fler frågor att fatta beslut om behöver inte bara ses med positiva förtecken. Ökad beslutsfattning kan även ligga ekonomicheferna till last. Graden av delegation ställer även frågan om tillit mellan politiker och tjänstemän på sin spets. Det är därför intressant att följa denna fråga ur ett longitudinellt perspektiv.

12. Konsekvenser av god kommunal ekonomi

Av Björn Brorström och Viveka Nilsson

De allra flesta kommuner kommer att redovisa betydande överskott 2010 och samlat kommer 2010 att bli ett rekordår ur ekonomisk synvinkel för kommunerna. Ökade statsbidrag är huvudförklaringen till att den världsomspännande finansiella krisen aldrig egentligen nådde kommunsektorn. Ett ständigt förändringstryck finns på den kommunala verksamheten, men dramatiken stannade denna gång i planeringsarbetet och i förberedelserna och inte i genomförandet. Händelsutvecklingen känns igen och förloppet kan förklaras på många olika sätt. I grund och botten handlar det om att kommunerna i vårt decentraliserade system är effektiva välfärdsproducenter och i kombination med att statsmakterna tillför nödvändiga resurser på marginalen så hanterar kommunerna utmaningen att balansera tillgängliga ekonomiska resurser mot vikten av god kommunal verksamhet. Det är samtidigt på det viset att det naturligtvis inte går att ropa på vargen för många gånger och för frekvent. SKL:s prognoser under 2008 var säkert alldeles korrekta utifrån de förutsättningar som förelåg, men tonläget alldeles för dystert. Det är någonting som kan få konsekvenser inför kommande perioder av ekonomisk åtstramning och förhandlingar mellan stat och kommun om hur den kommunala ekonomin ska styras och regleras. Som bekant finns det en utredning tillsatt för att se över styrformer och regelverk.

Den kommunala ekonomin avspeglar sig på ett tydligt sätt i vilken betydelse som ekonomicheferna tilldelar balanskravet respektive kravet på god ekonomisk hushållning. För första gången under vår mätning av vikten av de båda kraven så uppfattas kravet på god ekonomisk hushållning vara mer betydelsefullt. Den förändrade lagstiftningen med en vidare definition av innebörden av god ekonomisk hushållning och den pågående diskussionen om behovet av ett förändrat regelverk för styrning av den kommunala ekonomin kan spela in, men framförallt är den reviderade värderingen säkert en conse-

kvens av de förändrade ekonomiska förutsättningarna. Balanskravet är bra att ha i dåliga tider för att markera den undre gränsen, miniminivån vid särskilt ansträngda villkor, men det fungerar inte när ekonomin är god. God ekonomisk hushållning förutsätter positiva resultat och att den finansiella kapaciteten bevaras. En tolkning av enkätresultatet är således att mål och strategier för god ekonomisk hushållning blir viktiga när omständigheterna är goda. Resultatet talar för att omständigheterna har betydelse för formerna för styrning, vilket är naturligt men samtidigt inte önskvärt. Finansiella mål och välutvecklade finansiella strategier måste finnas under alla förhållanden och fungerar inte balanskravet i goda tider så fungerar det inte heller i dåliga tider.

För att åstadkomma god ekonomisk hushållning är den viktigaste åtgärden att förbättra ekonomistyrningsprinciperna. Över hälften av ekonomicheferna tycker att förbättrade ekonomistyrningsprinciper är en av de tre viktigaste åtgärderna. Det är onekligen intressant att metodutveckling är viktigare för att uppfylla kravet på god ekonomisk hushållning än faktiska förändringar av verksamheten. En förklaring till detta något besynnerliga enkätresultat kan vara att många ekonomichefer har med förbättrade ekonomistyrningsprinciper som en av tre åtgärder, men att få eller kanske ingen menar att det är den allra viktigaste åtgärden. I vilket fall som helst så finns ett behov av förbättrad ekonomistyrning och en förklaring till ökningen under de senare åren är då sannolikt en konsekvens av uppmärksamheten på ekonomin och de kraftiga svängningarna i givna förutsättningar. En viktig notering rörande åtgärder för god ekonomisk hushållning är att värderingen av ”produktivitetsökningar” har minskat för varje år sedan första enkäten 2005. Vi anar att detta sannolikt förklaras av hur begreppet uppfattas. I mitten av 2000-talet talades det mycket om vikten av produktivitetsförbättringar i offentlig sektor och den kritik som många tidigare riktade mot ett sådant snävt betraktelsesätt på effektivitet och kommunal verksamhet var tämligen outtalad. Begreppet har därefter delvis förlorat sin status och förekommer inte i debatten, därav den lägre värderingen.

Kommuner är stabila organisationer. Förändringarna över tid vad gäller egenskaper som utmärker kommunen är måttliga. Omvärldsförändringarna är dramatiska, de beskrivs i alla fall som dramatiska, men kommunen är nästan som den alltid har varit. Den kommunala självstyrelsen har gett starka institutionella arrangemang som inte förändras i första taget. Vi konstaterar inom ramen för förändrade förutsättningar också en stabilitet i tillämpning av styrtekniker. Inga tvära kast och inget nytt på modefronten. Det handlar om

målstyrning och nyckeltal som nästan alla tillämpar idag. Genomslaget av tekniker som samlas under benämningen New Public Management är total. Den förändring vi noterar och som bör föranleda fördjupade studier är att antalet tillämpade styrtekniker ökar. Det förefaller vara som så att fler saker läggs till än vad som tas bort, vilket innebär en ökad komplexitet över tid. Är det på detta viset eller är det som så att enkätstudien inte lyckas fånga verkligheten på ett relevant sätt?

Medan styrteknikerna förändras på marginalen noterar vi stora variationer över tid avseende ledarskapets kännetecken. En ökad fokus på ekonomi förenas med en högre grad av lojalitet och ett mer tillåtande klimat. När ekonomin kommer i första hand fordras lojalitet mot fattade beslut och mot varandra, men också att det är tillåtet att misslyckas i ansträngningarna att balansera kravet på god verksamhet mot kravet på god ekonomisk hushållning. De förändrade kännetecknen för ledarskapet ger en något annorlunda bild av kommunernas situation och förändringsbenägenhet än den som följer av tolkningar på organisationsnivå. En intressant utgångspunkt för fördjupade studier.

Referenser

Allegretti, G. och Herzberg, C., 2004

Participatory Budgets in Europe: Between Efficiency and Growing Local Democracy, Amsterdam: Transnational Institute (TNI) and the Centre for Democratic Policy-Making.

Brorström, B., Solli, R. och Haglund, A., 2005

Förvaltningsekonomi : En bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting. Lund: Studentlitteratur.

Carlström, E., 2009

Värdchefer. Konsten att leda. Lund: Studentlitteratur.

Charpentier, C., 2001

”Budgetdeltagande och dens effekter i offentlig organisation – Om sambandet mellan budgetmetod, deltagande och motivation”. *Økonomistyrning och Informatik*, vol 16, nr 4, s 339–371.

Communities and Local Government, 2008

Participatory Budgeting: A draft national strategy: Giving more people a say in local spending consultation.

Conger, J.A. och Kanungo, R.N., 1994

”Charismatic Leadership in Organizations: Perceived Behavioural Attributes and their Measurements”. *Journal of Organizational Behaviour*, vol 15, s 439–452.

Czarniawska, B. och Hedberg, B., 1985

”Control Cycle Responses to Decline”. *Scandinavian Journal of Management Studies*, vol 2, nr 1, s 19–40.

Czarniawska, B. och Sevon, G. (red), 2005

Global Ideas. Köpenhamn: Liber – Copenhagen Business School Press.

Demediuk, P., 2010

“A Subject to Get You Off the Couch”. *The International Journal of Diversity in Organizations, Communities and Nations*, vol 10, nr 1, s 397–407.

DiMaggio, P. J. och Powell, W. W., 1983

The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, vol 48, s 147–160.

Eriksson, N., 2007

”Tillämpning av ett processinriktat arbetsätt”. I Siverbo, S. (red), *Demokrati och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning*, s 551–569. Lund: Studentlitteratur.

ESC. 2010

Local government performance monitoring framework: putting the performance monitoring system in place. Melbourne: Essential Services Commission, Victorian State Government.

Fiedler, F.E., 1967

A Theory of Leadership Effectiveness. New York: McGraw-Hill.

Frankelius, P. och Utbult, M., 2009

Den innovativa kommunen. Lärdomar från åtta kommuner och relevant forskning. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Fung, A., 2006

”Varieties of Participation in Complex Government”. *Public Administration Review*, Special Issue, s 66–75.

Glickman, S.W., Bagget, K.A., Krubert, C.G., Peterson, E.D. och Schulman, K.A., 2007 ”Promoting Quality: The Health-Care Organization from a Management Perspective”. *International Journal for Quality in Health Care*. vol 19, s 341–349.

Goldfrank, B. 2007

”Lessons from Latin America’s experience with participatory budgeting”. I Shah, A. (red), *Participatory Budgeting*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank.

Hall, J., 2005

Breathing life into democracy: The power of participatory budgeting. Manchester och Oxford: Community Pride Initiative and Oxfam.

Irvin, R.A. och Stansbury, J., 2004

“Citizen Participation in decision making: is it worth the effort?” *Public Administration Review*, vol 64, nr 1, s 55–65.

Learner, J., 2004

Building a democratic city: how participatory budgeting can work in Toronto. Toronto: City of Toronto and the University of Toronto: Community Engagement Unit.

Leatherman, S. och Sutherland, K., 2007

”Designing National Quality Reforms: A Framework for Action”. *International Journal for Quality in Health Care*. vol 19, s 334–340.

Melander, P., 2007

”Offentlig ekonomistyrning efter New Public Management – En analyse af behovet for reformer i framtidens globale dynamiske viden- og oplevelse-ekonomi”. *Økonomistyrning och Informatik*, vol 22, nr 1, s 57–80.

Mintzberg, H., 1973

The Nature of Managerial Work. New York: Harper and Row.

Moynihan, D. P., 2003

“Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation”. *American Review of Public Administration*, vol 33, nr 2, s 164–88.

Mulder, M. och Stemerding, A., 1963

”Threat, attraction to group, and need for strong leadership”. *Human Relations*, vol 16, s 317–334.

Otley, D., 1980

”The contingency theory of management accounting: achievement and prognosis”. *Accounting, Organizations and Society*, vol 5, nr 4, s 413–428.

Otley, D., 1999

“Performance management: a framework for management control systems research”. *Management Accounting Research*, vol 10, s 363–382.

PB Unit, 2010a

Participatory Budgeting in the UK – A toolkit. Manchester: Participatory Budgeting Unit, Church Action on Poverty Project.

PB Unit, 2010b

Ten years on: the case for participatory budgeting: a review of the outcomes delivered via pb projects in the UK. Manchester: Participatory Budgeting Unit, Church Action on Poverty Project.

Putnam, R. D., 2006

Bowling alone. Stockholm: SNS.

Røvik, K.A., 2000

Moderna organisationer. Lund: Liber.

Samuelsson, L.A., 1973

Effektiv budgetering: En analys av beslut om budgeteringens utformning. Stockholm: Sveriges Mekanförbund.

SCB, 2010

Statistiska meddelanden: Kommunernas hushållning med resurser 2009.

Schein, E., 1992

Organizational Culture and Leadership. San Francisco: Jossey-Bass.

Shafritz, J. E., Russel, och Borick C., 2009

Introducing public administration. New York: Pearson Longman.

Solli, R., 1999

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

Solli, R., 2009

Viskande tjänstemän III – En longitudinell studie av kommunala ekonomer. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 107.

Solli, R. och Czarniawska, B. (red), 2001

Modernisering av storstaden: marknad och management i stora städer vid sekelskiftet. Malmö: Liber.

Solli, R., Demediuk, P. och Sims, R., 2005

”The namesake: on best value and other reformmarks”. I Czarniawska, B. och Sevon, G. (red), *Global Ideas*. Copenhagen: Liber – Copenhagen Business School Press.

Solli, R. och Demediuk, P., 2008

”Global Is local: Recycling familiar components”. *Journal of Business Systems, Governance and Ethics*, vol 3, nr 4, s 9–20.

TemaNord 2010:570

Nordiska länders insatser mot ungdomsarbetslöshet – kartläggning och analys. Köpenhamn.

Wamlper, B., 2007

”A guide to participatory budgeting”. I Shah, A. (red), *Participatory budgeting*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank.

Watson, T.J. och Rosborough, J., 1999

”Teamworking and the Management of Flexibility: Local and Social-Structure Tensions in High Performance Work Design Initiatives”. I Procter, S. och Mueller, F. (red), *Teamworking*, s 162–179. Basingstoke: Macmillan.

Yukl, G. och van Fleet, D., 1982

”Cross-situational, Multi-Method Research on Military Leader Effectiveness”. *Organizational Behaviour and Human Performance*, vol 30, s 87–108.

Dagspress

Dagens Nyheter, 2010-10-07

”Statsåklagare: Svenskarna har en blåögd syn på mutor”. Internet: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/statsaklagare-svenskarna-har-en-blaogd-syn-pa-mutor-1.1184410>.

Rapporter publicerade i ROS-serien

1. Björn Brorström och Sven Siverbo (red), 2006
Samarbete på bekostnad av anpassning? KFi spanar på kommunerna och drar slutsatser
2. Viveka Nilsson (red), 2007
Förbättrad ekonomi och ökad grad av omorientering
3. Pierre Donatella och Tobias Johansson (red), 2007
Ekonomi i fokus – om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar
4. Björn Brorström och Pierre Donatella (red), 2008
Kapacitet att möta förändrade förutsättningar? På väg in i krisen
5. Viveka Nilsson (red), 2009
Krisen som kom av sig? – om att hantera sämre tider
6. Björn Brorström och Viveka Nilsson (red), 2010
Nästan som det brukar vara – kommunal utveckling under ansträngda förhållanden

Kommunforskning i Västsverige bedriver forskning inom områdena redovisning, organisering och styrning i kommuner och landsting. En central forskningsaktivitet är att årligen genomföra en enkätstudie med syftet att kartlägga och beskriva situationen och utvecklingen inom de tre ämnesområdena. Enkäten riktas till ekonomicheferna i Sveriges samtliga kommuner och är således en totalundersökning. Varje enkätstudie ligger till grund för en rapport där enkätfrågorna tolkas och analyseras. Rapporten ingår i serien av KFi-rapporter men har den särskilda benämningen ROS-rapport, vilket markerar att rapporten handlar om redovisning, organisering och styrning.

ROS-rapport 6 baseras på den sjätte ekonomichefsenkäten som genomfördes under sensommaren 2010. I årets rapport konstateras att kommunerna, trots dramatiska omvärldsförändringar, nästan är som de alltid har varit även om god ekonomisk hushållning och förbättrade ekonomistyrningsprinciper numera är av större betydelse än tidigare.

■ ■ ■ REDOVISNING
ORGANISERING
STYRNING



**KommunForskning
i Västsverige**

Pilgatan 19A
411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se