



Etthundra!

– Redovisning, organisering
och styrning

Björn Brorström,
Sven Siverbo och
Rolf Solli

Etthundra!

– Redovisning, organisering och styrning

Björn Brorström, Sven Siverbo
och Rolf Solli

KFi-rapport nr 100

ISBN 978-91-978520-2-9

© KFi tillsammans med författaren

2009

KFi – Kommunforskning i Västsverige

Pilgatan 19A

411 22 Göteborg

Tel 031-786 59 00

Fax 031-786 59 09

E-post kfi@kfi.se

www.kfi.se

Innehåll

Förord	5
Inledning – inriktning, program och rapporter	7
Redovisning	9
Utveckling	9
Lägesbeskrivning	12
Nya frågor	13
Organisering	15
Reformer och reformering – utveckling och lägesbeskrivning	15
Ledarskap – utveckling och lägesbeskrivning	18
Nya frågor	20
Styrning	21
Utveckling och lägesbeskrivning	21
Nya frågor	24
Angelägen forskning	26
Referenser	27

Förord

Kommunforskning i Västsverige firar 20-årsjubileum. Under de gångna åren sedan starten 1989 har ett stort antal forskningsprojekt genomförts inom KFi och resultat avrapporterats. Forskningen inom KFi är och har varit starkt tillämpningsorienterad och många resultat har varit konkreta bidrag till hur managementproblem i kommuner och landsting bäst kan hanteras. Forskningen har också inneburit teoriutveckling och en ökad förståelse för de omständigheter och problem som politiker och tjänstemän ställs inför i strävandena efter ändamålsenlig styrning, ledning och organisering av verksamheten.

Resultatredovisning har skett på många olika sätt men den viktigaste formen har för oss företrädare för kommuner och landsting varit KFi:s rapportserie inom vars ram nu 100 rapporter publicerats. Vad passar väl bättre än att i denna rapport nummer 100 sammanfatta uppnådda resultat och samtidigt beskriva den programstruktur som nu gäller för forskningen under de närmaste åren. Baserat vad som åstadkommit pekats därigenom ut inom vilka områden fortsatt forskning planeras.

Rapporten är författad av Björn Brorström, Sven Siverbo och Rolf Solli som ansvarar för var sitt av de tre forskningsprogrammen. Jag ser fram emot nya projekt, redovisning av nya viktiga forskningsresultat och fler viktiga rapporter publicerade i rapportserien.

Lidköping 091111

*Kenth Lindström
Kommundirektör och ordförande
i Kommunforskning i Västsverige*

Inledning – inriktning, program och rapporter

Kommunforskning i Västsverige (KFi) bedriver forskning inom området kommunal ekonomi och organisation. Inom ramen för det övergripande området organiseras forskningen i olika program och verksamheten presenteras i förhållande till dessa program. Satsningar har genomförts på att utveckla de utvalda programmen dels i form av fördelning av interna resurser, dels i form av ansökningar om extern finansiering. Sedan starten av KFi 1989 har förändringar skett vid ett flertal tillfällen av programstrukturen som ett led i verksamhetsutveckling och anpassning till nya förutsättningar av skilda slag; nya viktiga problem och omständigheter dyker upp samtidigt som andra frågor, i alla fall för tillfället, är färdigforskade. Den struktur som nu tillämpas innebär forskning inom tre program. Dessa är redovisning, organisering och styrning. Den valda indelningen och strukturen markerar vikten av en bred ansats i studier av kommunernas och landstingens strävanden efter utveckling av demokrati och effektivitet.

De tre programmen präglas av en hög grad av tillämpningsorientering. Syftet med forskningsverksamheten inom KFi är och har varit att förena teoriutveckling med en ambition att bidra till praxisutveckling genom att argumentera för ändamålsenliga lösningar på de problem som studerats. Det är ett kännetecken för KFi-forskning och KFi-forskare att vara väl förtrogen med praxis, studera effekter av de modeller och metoder som tillämpas och inte väja för att föreslå sätt att hantera problem och utmaningar. Det är ett förhållningssätt och en forskningsstil som utmärkt verksamheten sedan starten för 20 år sedan och som fortsatt kommer att vara ett utmärkande drag.

För en forskningsorganisation med höga ambitioner att arbeta nära praktiken och påverka utvecklingen är det av central betydelse att utveckla fungerande former för spridning av forskningsresultat. Ett ändamålsenligt och beprövat sätt att sprida resultat är att etablera och publicera resultat inom ramen för rapportserier. Det skapar en systematik i återrapporteringen av framkomna resultat. En publicering i en rapportserie innebär också en kvalitets-

bestämning av den enskilda rapporten. Den första rapporten i KFi:s rapportserie publicerades redan 1988, det vill säga före det att verksamheten formellt sätt startade. Anledningen till tjuvstarten var att vi i diskussionerna med kommuner och landsting om att bilda KFi ville ha ett exempel på den typ av forskning som skulle komma att bedrivas.

Rapportserien omfattar nu över 100 rapporter. Under 2009 passerades nummer 100 i serien och ett beslut fattades om att vika detta nummer åt en rapport som summerar forskningsverksamheten inom KFi under de gångna 20 åren och stakar ut den framtida forskningsinriktningen. En sådan summering kan med fördel baseras på utgivningar i rapportserien. Den forskning som har bedrivits och publicerats inom KFi kan också med fördel sorteras in i de tre programmen som nu gäller och huvuddelen av de rapporter som publicerats kan hänföras till något av de tre nu gällande programmen.

I de följande avsnitten i denna hundra rapport beskrivs forskningen inom de tre områdena redovisning, organisering och styrning. Inriktningen på och utvecklingen av forskningen skildras översiktligt och framkomna resultat från ett antal av genomförda och publicerade studier redovisas. Rapporten avslutas med några kommentarer under rubriken ”Av fortsatt angelägenhet”.

Redovisning

Det övergripande syftet med forskning och utveckling inom programmet ”Redovisning” är att bidra till en förändring och förbättring av den kommunala redovisningen i enlighet med användarnas informationsbehov. Forskningsresultat ska ligga till grund för relevanta förbättringar av informationen i redovisningsrapporter av skilda slag och då särskilt årsredovisningen. Det synsätt som präglar förbättringarna är att utvecklingen över tid ska fångas och att jämförelser över tid ska kunna göras utan oro för att siffrorna inte är jämförbara. En uppgift för redovisningen är att identifiera problem, vilket innebär möjligheter för olika intressenter att fatta nödvändiga beslut avseende förändring och omorientering. Redovisningen av finans och verksamhet ska ligga till grund för beslutsfattarens ställningstagande till om enheten klarar uppställda krav på god ekonomisk hushållning.

Utveckling

För 30 år sedan uppmärksammade en forskargrupp vid företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet att den ekonomiska uppföljningen och analysen i många kommuner och landsting var undermålig eller kanske snarare obefintlig. Många kommuner hade ingen löpande budgetuppföljning och den kommunala årsredovisningen eller det kommunala bokslutet, som det benämndes då, var med några få undantag av synnerligen låg kvalitet. Ett flertal forskningsprojekt startade med fokus på ekonomisk uppföljning och utvärdering av verksamhet. Resultat publicerades i början och mitten av 1980-talet där förklaringar till den rådande situationen redovisades tillsammans med förslag till förbättringar och hur dessa skulle ske. Det handlade om hur en annan ordning skulle skapas. Forskningen präglades således av normativa inslag.

Under 1980-talet reformerades den kommunala redovisningen och dramatiska förändringar skedde av modellen för budgetering och redovisning. Forskargruppen följde utvecklingen och medverkade aktivt i debatten och i utveckling av normer och modeller. När KFi etablerades och verksamheten

startade var det alldeles naturligt att den kommunala externa redovisningen blev ett viktigt forsknings- och utvecklingsområde. Studier av extern redovisning och finansiell bedömning var med på KFi:s forskningsagenda redan från start och området har sedan hängt med i 20 år. Av de över 100 rapporter som nu har publicerats har ett tjugotal behandlat kommunernas externa redovisning samt modeller och metoder för finansiell bedömning.

Över tid har olika aspekter fokuserats och en kunskapsutveckling skett. Det finns en röd tråd i utvecklingen av forskningsverksamheten och ett mönster rörande vilken forskning som planerats och genomförts. Det började med en utvärdering av den modell för kommunal budgetering och redovisning som presenterades 1986 och som implementerades i kommuner och landsting i direkt anslutning till presentationen av den nya modellen och rekommendationen. Utvärderingen visade att modellskiftet – från Kapitalredovisningskommitténs unika modell (KRK – 56) till Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets modell (Kf/Lf – 86) inspirerad av den privaträttsliga redovisningen – uppfattades som en förbättring vad gäller informationens tillgänglighet. Men brister påtalades också, bland annat att väsentlig information om verksamheten saknades. Modellen avser rapportering av den finansiella utvecklingen och ställningen men de intervjuade politikerna menade att det som i första hand är av intresse är information om verksamheten. Samtidigt har det hela tiden varit vår övertygelse att det är viktigt att förtroendevalda intresserar sig för den finansiella redovisningen och utvecklar kunskaper och förståelse för den finansiella utvecklingen och ställningen i syfte att kunna anlägga ett helhetsperspektiv på kommunens utveckling.

Efter utvärderingen följde normativa rapporter om principer, modeller och regler. I en rapport som publicerades 1990 beskrevs redovisningens utvecklingslinjer och grunder och uttalanden lämnades avseende innebörden av god redovisningssed. Några år senare, 1992, skrevs kravet på god redovisningssed in i kommunallagen vilket föranledde en studie och rapport där innebörden närmare beskrevs och där forskarna tog tydlig ställning för vilket förhållningssätt och vilka principer som bör gälla, en slags uppgörelse och en deklaration av vad Kommunforskning i Västsverige anser. Argument för fullständig öppenhet och tillämpning av försiktighetsprincipen framfördes i rapporten.

Efter en stark fokusering på teori och principer övergick forsknings- och utvecklingsverksamheten till en fokusering på utveckling av modeller för finansiell analys och bedömning. 1999 publiceras en rapport, tillika bok utgi-

ven på Studentlitteratur med titeln ”Finansiell bedömning – Tre perspektiv”. I boken sammanfattas ett halvt decennium av framkomna och presenterade idéer och resonemang av prövade och preliminära modeller för finansiell analys. I rapporten argumenteras för vikten av jämförelser och en standardiserad modell för finansiell analys. Den modell som presenteras som en rekommendation till kommuner och landsting benämns RK-modellen. RK är en förkortning av de fyra ingående dimensionerna resultat och kapacitet respektive risk och kontroll. Genom mätning i fyra perspektiv erhålls en allsidig bild av den finansiella utvecklingen och ställningen. I boken ”Finansiell bedömning – Tre perspektiv” presenteras också en modell för finansiella jämförelser. De finansiella profilerna som sedermera utvecklats till Kommunforskning i Väst-sveriges mest omfattande projekt och verksamhet redovisades första gången i boken. Efter 1999 har modellutvecklingen framförallt bestått i att justera RK-modellen och följa hur praxis tar hand om modellen. De ingående nyckeltalen har reviderats och vi har kunnat konstatera att den strukturerade modellen för finansiell analys används av allt fler kommuner. Även idén att ekonomichefen lämnar en egen kortfattad bedömning av det ekonomiska tillståndet och utvecklingen har anammats och tillämpas av ett antal kommuner och landsting.

En annan uppmärksam fråga under egentligen hela 1990-talet där KFi-forskare varit engagerade har rört redovisning av det kommunala pensionsåtagandet. Ett flertal rapporter och debattinlägg publicerades. KFi-forskare drev vikten av redovisning på bokföringsmässiga grunder, det vill säga redovisning av hela åtagandet som skuld och förändringen mellan åren som kostnad. Den modell som sedermera skapades och skrevs in i Lagen om kommunal redovisning, den så kallade blandmodellen, kritiserades kraftigt av KFi-forskare och numera förefaller även blandmodellens konstruktörer och varmaste tillskyndare vara på vår sida. Glädjande i och för sig, men det hade varit bättre om modellen aldrig hade utvecklats, föreslagits och använts.

I början av 2000-talet, när striden om pensionsredovisningen var över och modellerna för finansiell analys tillsvidare på plats, fokuserades istället ännu distinktare på användarperspektivet. Kopplat till juryarbetet inom ramen för KFi:s tävling ”Bästa kommunala årsredovisning” genomfördes studier och författades rapporter där den kommunala årsredovisningen granskades utifrån ett tillgänglighets- och användarperspektiv. Informationsinnehållet i årsredovisningarna har kartlagts, enkätstudier har genomförts där förtroendevalda har gett uttryck för uppfattningar om årsredovisningarnas innehåll, ut-

formning och användbarhet. 2007 publicerades boken ”Allt om den kommunala årsredovisningen” som innehåller ett antal olika uppsatser. Boken är dels en sammanfattning av en uppsättning genomförda studier, dels ett avstamp inför fortsatta studier där sambandet mellan informationsinnehåll och ekonomisk bedömning studeras.

Under de senaste åren har också styrperspektivet uppmärksammats genom studier av hur kommuner och landsting beskriver innebörden av god ekonomisk hushållning och formulerar mål för såväl finanser som verksamhet. Genomgångar av budgetdokument och årsredovisningar visar att förbättringar sker över tiden på det sättet att fler formulerar mål och målen relateras till god ekonomisk hushållning. Stora brister finns emellertid och då särskilt vad gäller verksamhetsmål. Det finansiella perspektivet är mer välutvecklat men inte sällan saknas redovisning av en finansiell strategi och uppföljning av utfall i förhållande till denna strategi. Det finns en stor potential att utveckla den finansiella styrningen och det finns anledning för KFi att medverka i en sådan utvecklingsprocess.

De genomförda studierna av användning och utformning av den kommunala årsredovisningen ligger också till grund för en present ifrån KFi till Rådet för kommunal redovisning, nämligen en referensram för den kommunala redovisning baserat på ett användarperspektiv. Denna referensram för redovisning kan användas som underlag vid den fortsatta utvecklingen av den kommunala redovisningen.

Lägesbeskrivning

Redovisningsforskningen inom KFi är och har varit starkt tillämpningsorienterad. Den har baserats på en stor förtroenhet med de förutsättningar och omständigheter under vilka redovisning används. Forskarna har varit aktiva i debatten och haft ambitionen att bidra till goda lösningar och utveckling av bästa praxis. Den valda inriktningen har varit naturlig och aldrig egentligen ifrågasatts. Men den kan ske på bekostnad av ett mer distanserat och problematiserande förhållningssätt till redovisning. Förtroenhetskunskapen som successivt utvecklats kan leda till att nya saker inte upptäcks och att perspektivrikedom i tolkningar och slutsatser över tid avtar (se Elzinga, 2009). En sådan utveckling kan givetvis avvärjas och har avvärjts genom att utnyttja den forskningsmiljö som KFi-nätverket i sin helhet erbjuder. Här finns ett viktigt kritiskt förhållningssätt som innebär en ökad kvalitet i de projekt som genomförs och de i rapporter och resultat som publiceras.

Metodologiskt har forskningen i hög grad baserats på personliga intervjuer och dokumentstudier. Vi kommer att fortsätta att kartlägga informationsinnehåll och att tolka empirisk data insamlad genom personliga intervjuer, men vi ser framför oss ökade inslag av redovisningsexperiment och avancerad aktionsforskning. Med det senare menas då inte i enlighet med den klassiska sociologiska innebörden av aktionsforskning att vi ska ställa oss på den svagas sida – vem det nu kan vara i dessa sammanhang – utan om att vi ska medverka aktivt i utvecklingsprojekt och utvärdera våra egna lösningar. Experiment handlar om att användare helt enkelt får värdera information i förhållande till beslutsalternativ, det är ett bra sätt att förfara för att komma nära hur bedömningen egentligen sker och varför.

Studierna av kommunal extern redovisning har bedrivits med en given utgångspunkt och övertygelse, nämligen att en externredovisning av hög kvalitet befrämjar demokrati och effektivitet. En tillgänglig årsredovisning, baserad på god redovisningssed och fri från ledande resonemang och värderingar skapar förutsättningar för kunskapsutveckling och en faktabaserad debatt om den kommunala ekonomin. Flera förtroendevalda kan delta, experternas, det vill säga såväl tjänstemän som heltidsanställda politiker, kunskapsövertag minskar. En tillgänglig årsredovisning innebär också att bättre frågor kan ställas. En årsredovisning av hög kvalitet befrämjar effektivitet genom att dysfunktioner avslöjas och resursfördelning kan ske på ett sätt som skapar ökad effektivitet.

En ytterligare och inte alls oviktig aspekt är att årsredovisningen är ekonomikontorets externa dokument. En hög kvalitet vittnar om ett fungerande ekonomikontoret. Det är kronan på verket för en professionell organisation. Värdet av att signalera professionalism ska inte förringas och faran med att avge ett dokument av låg kvalitet i uppställningar, texter och analyser och som dessutom är svårtillgängligt ska inte underskattas. Hela kommunen bedöms utifrån dokumentet. Det är mycket svårt att förstå varför en offentlig organisation väljer att presentera en årsredovisning av undermålig kvalitet, otillgänglig och i avsaknad av rejäla och professionella analyser.

Nya frågor

Ett intressant projekt med anledning av resonemanget ovan – en kommande rapport – är att studera sambandet mellan ekonomisk kontroll, uppskattning av ekonomikontoret från beslutsfattare och kvalitet på den kommunala årsredovisningen. En hypotes är att god ekonomisk kontroll samvarierar med en

god kvalitet på årsredovisningen och att beslutfattarnas uppskattning är högre i detta fall. Inom programmet uppmärksammas också den konflikt som uppfattas föreligga mellan sättet att hantera poster i redovisningen och vikten av att kunna fatta långsiktigt rationella ekonomiska beslut. En aktuell fråga är hur krav på kommunala engagemang i utveckling av infrastruktur och förbättringar av miljön hanteras kommunalekonomiskt och i redovisningen. Studierna av stora investeringar eller bidrag till investeringar i syfte att åstadkomma en hållbar utveckling innefattar också en uppmärksamhet på kommunalekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt. Våra analysmodeller bör innefatta bedömningar av hur kommunen som enhet bidrar till en hållbar utveckling. För att fånga huruvida kommunen som territorium bidrar till hållbar utveckling, tillväxt och välfärd fordras att redovisningsenheten avgränsas på ett vidare sätt än i traditionell redovisning. Vilken service får medborgarna totalt sett och med vilka konsekvenser? Hur samverkar näringsliv, kommun, region och statliga myndigheter i syfte att kunna erbjuda kvalitet? Hur styrs helheten? Hur skapas utvecklingskraft? Uppgiften är att försöka fånga och presentera data så att de formulerade frågorna kan besvaras. I forskningsarbetet innefattas att medverka till utveckling av alternativa modeller för avgränsning och mätning och att problematisera de tillämpningar som framkommer.

Ett annat område där forskning och utveckling genomförs och bör intensifieras är tillämpning av RK-modellen i verksamheten. RK refererar till fyra mått: resultat, kapacitet, risk och kontroll. Modellen är frekvent tillämpad i kommunala årsredovisningar för att beskriva och analysera finansiell utveckling och ställning. Analyser med stöd av RK-modellen av kommunala verksamheter planeras. Inom ramen för modellen beskrivs verksamheterna flerdimensionellt, kvantitativt och kvalitativt och med ett speciellt framställningssätt. Det inbjuder till användning och kunskapsutveckling och parerar därigenom för tröstlösa diskussioner vid jämförelser mellan olika enheter huruvida presenterad information verkligen är jämförbar.

Organisering

KFi:s engagemang inom ”Organisering” har också en lång tradition. När KFi startade fanns redan en mängd projekt som behandlade organisering i kommuner. Införandet av kommunalnämnder var en erfarenhet av betydelse som satte fokus på många områden som senare skulle komma att hamna, i KFi:s rapportserie. En sådan fokusering som varit ständigt återkommande har handlat om relationen mellan politiken och förvaltningen. I sin naturliga förlängning kommer forskningen att handla om den kommunala organisationens styrka och svaghet nämligen hur demokrati och effektivitet och de olika logikerna kan förenas. Om det finns ett övergripande drag i forskningen vid KFi så är det att effektivitet har blivit organiserings praktiska fokus även om demokratins ideal varit aldrig så vägledande. Iakttagelsen är mindre ett utslag av forskningsbetingande val eller metoder och mer utslag av trender avseende den offentliga sektorns organisering i allmänhet. KFi har befunnit sig i mitt i vad det gäller det som med tiden kom att benämnas New Public Administration.

Reformer och reformering – utveckling och lägesbeskrivning

Det har alltid funnits ett särskilt intresse inom KFi för decentralisering och då speciellt som en reaktion på den odefinierade centralisering som ibland har kallats ocentralisering. Kommunalsreformerna var ett exempel på att hitta en organisering som både ledde till central styrning och lokalt tillvaratagande av kunskaper som faktiskt bara finns lokalt. Ett sätt att resonera om detta var att prata och skriva om resultatenheter som fundament i styrningen och lokala befogenheter av format för verksamhetsansvariga. KFi:s studier visade tydligt att det var en begreppsapparat och ett språkbruk som var ovanligt lätt att föra in i kommuner och effekterna var positiva både på ekonomi i meningen hushållning men också på verksamhetens utveckling. Poängen med förändringen låg mindre, men dock, i modelltänkandet och mer i dialogen mellan ekonomer och verksamhetsansvariga. Så här 20 år senare är det tid att ställa sig frågan om varför decentralisering inte längre verkar vara på modet. Förklaringen är dels att det krävs mycket arbete för att upprätthålla

en intressant dialog men också att det kontinuerligt finns ett behov av administrativ förnyelse. Den lokala fokuseringen kallas idag processorientering, metoden kallas lean-production. Samma metod som på 1980-talet benämndes "Så gör Toyota".

Reformer är absolut moderelaterade. Att de sprids inom Sveriges gränser är inte särskilt konstigt. Konsulter, myndigheter och sådana organisationer som KFi är mycket bra på att sprida just idéer och inte minst aktörer inom offentlig sektor förefaller vara bra på att lyssna. Men idéer kommer någonstans ifrån och därför blev det ett spår inom organiseringsforskningen att jämföra med andra länder. Det fanns av olika anledningar motiv att titta närmare på de länder som Sverige brukar ta efter. Ett sådant land är England, det är inte bara musik som kommer därifrån utan också modeller för den offentliga sektorns reformering. Detta skedde vid en tid då England mobiliserade för det som kom att kallas Best Value, det vill säga en samling styrtekniker med revision i spetsen som delvis initierades redan av Thatcher men som fullföljdes av regeringen Blair. Totalt sett en imponerande reform inte minst om man ser till resursinsatsen. Snart stod det klart att det fanns andra länder som hade infört Best Value och det fanns anledning att studera vad som menades med det. Förutom Sverige och England blev Australien, delstaten Victoria, jämförelseobjekt. Studien blev en målande beskrivning över hur översättning av idéer fungerar. England hade en reform som kort kan beskrivas som något som kallades Best Value. Reformen innehöll en rik arsenal av styrtekniker. Victoria hade något de kallade Best Value men använde knappast alls de tekniker som användes i England. Slutligen har vi Sverige något som visade sig innehålla en betydande del av de tekniker som England använde sig av men benämningen fanns inte. Kopiorna bli annorlunda än originalet och man skall inte nödvändigtvis låta sig förvillas av vad reformer kallas.

Ett annat bidrag för jämförelsen av reformer visar att var tid har renodlat sina reformer. I historieböckerna kommer vi snart att kunna läsa att vi fram till någon gång på 1970-talet organiserade den offentliga sektorn utifrån ett byråkratiskt ideal (Public Administration). Under 1970-talet någon gång kom vi att ersätta det byråkratiska idealet med ett mycket tydligt planeringsideal (Public Management) för att under 1990-talet forma ett nytt ideal som kom att kallas New Public Administration (NPM). Men våra studier visade snarare att det är en oordning i reformerandet. Det är en sympatisk oordning där alla stadier finns representerade samtidigt och där utveckling kan beskrivas som gående åt vilket håll som helst på samma gång.

Flera KFi-rapporter inbjuder till diskussioner om en mängd företeelser avseende reformer. Det vore frestande att ingående diskutera hur reformer sprids baklänges. Kommunerna i Victoria verkade 2007 vara i det reformläge där svenska kommuner befanns sig 10 år tidigare. Sverige å sin sida fanns vid denna tid i det reformläge där Victoria var för 15 år sedan. Diskussionen skulle också kunna handla om skillnaden mellan prat och handling i våra två fall. Mycket prat och lite handling (Sverige) skulle kunna ställas mot lite prat och mycket handling (Victoria). Vi har dock valt att fästa blicken på förhållandet gamla idéers förändring och diskutera vad det är som får dem att aktiveras. Ett framträdande drag över tid är att det mesta som händer i de studerade organisationerna har funnits där länge men plötsligt får något redan befintligt stort genomslag. Det som då har hänt är att det som var lite har blivit mycket och vice versa, kombinationen varierar över tid.

För att förstå kombinerandet och mycket annat har vi i dessa studier haft stor nytta av Gabriel Tardes (Tarde 1890/1962) tankar. Idéer behöver enligt Tarde en logisk överlägsenhet, vara förnuftiga och inte bryta mot traditioner om de skall bli verklighet. Eftersom argumentet blir att vi redan provat i liten skala och det anses ha fungerat kan man göra mer av samma sak. Beprövade idéer har också goda förutsättningar när det gäller att inte stöta sig med redan institutionaliserade idéer. De senare innehåller mer eller mindre sediment av de gamla idéerna. Att byta namn behöver självfallet inte vara ett avgörande problem. Allonymism, namnfrågan, kan med detta betraktelsesätt bestämmas som mycket vanligt, kanske till och med den vanligaste egenskapen hos nya reformer. Däremot förefaller det rimligare att omvandla Tardes tanke om att modocentra är styrande till att se dem som katalysatoriska. Det enda vi sett är alltså närmast former av det Tarde kallar vanehärmande. Det som presenteras som en ny idé har goda förutsättningar att accepteras om den innehåller tillräckligt många kända komponenter. Beträktat på detta sätt blir reformer, särskilt dess enskilda komponenter, föremål för ständig återvinning som i återvinningsögonblicket egentligen är nya kombinationer. Hållbarheten hos reformer är alltså hög.

Vad saker och ting kallas skall inte underskattas, det är ett tecken på hur man ser på förändring. I KFi:s årliga enkät får respondenterna uppge vilka reformer de tillämpar respektive diskuterar. I kristider är det vanligt med uppfattningen att kris skapar möjligheter till förändring. Här är vi ännu inte riktigt säkra på vad som gäller men det verkar som om det är tvärtom. Kommuner som tror att de med all säkerhet kommer att uppvisa underskott

använder färre reformer än de som inte tror att de kommer att göra det. Vi har en välgrundad hypotes som säger att kommuner med dålig ekonomi är mindre förändringsbenägna än de som har god ekonomi, särskilt avseende reformer som är ekonomistyrningsorienterade. Hur det är med detta är utgångspunkt för fortsatt forskning.

Ledarskap – utveckling och lägesbeskrivning

Studierna av kommunaldelsreformer och efterföljande reformer och då särskilt de som satte fokus på ansvar ledde till ett intresse av att studera vad ledare gör, hur de gör det och varför.

Att förändringsarbetet är beroende av många aktörer är i det närmaste självklart. Vår utgångspunkt här har varit att ledande aktörer är kommunstyrelsens ordförande, kommundirektören, ekonomichefen och förvaltningschefer. Det finns fler av betydelse men också våra data säger att just dessa rollinnehavare tillsammans står för huvuddelen av det inflytande som behövs om förändring skall komma till stånd eller inte.

Kommunstyrelsens ordförande är den roll vi ännu så länge har studerats minst. Ett par böcker har kommit ur den här delen av programmet. Studierna visar tämligen tydligt att ”Kommunens starke man” (som allt oftare är en kvinna) är fenomenal på att förankra idéer. Snarare förankringsförmåga än att peka med hela handen är den dominerande metoden. Ett kommunalråd sammanfattade rollen med ”Man fattar inte de beslut man vill utan de man kan”. I en följande studie observerades ett kommunalråd under två veckor, det blev en väldigt speciell studie eftersom kommunalrådet hann med förvånansvärt mycket under dessa veckor, bland annat att avgå. Den huvudsakliga förklaringen till att kommunalrådet tvingades avgå var just en miss i förankringsprocessen.

Kommundirektörsstudierna har pågått längst, snart femton år. Här framträder en aktör som finns i den definitiva skärningspunkten mellan politik och förvaltning. Förvisso finns han (för det är fortfarande oftast en han) inom förvaltningen men med så täta kontakter med politiker att det är rimligare att beskriva dem som en buffert mellan politik och förvaltning än som en renodlad förvaltningsroll. I denna skärningspunkt finns det en utsatthet och risken att bli avsatt är påtagligt stor och nära nog alltid närvarande. En klok kommundirektör har en plan för hur han skall agera om avsättning skulle bli fallet. Å andra sidan är fenomenet med osäkerhet så känt att återanvändningen av kommundirektörer är ganska stor. En särskild studie om just avveckling vi-

sade att det faktiskt bara ibland blir så att det blir avsättning, det behöver inte finnas en tydlig plan från de som avsätter. Kärnan i kommundirektörens arbete visar sig vara att med takt och taktik processa ärenden genom organisationen. För att uppnå detta fordras olika typer av strategier, förhållningssätt, relaterat till vem och vad i nätverket det handlar om.

En tredje grupp som belysts särskilt är kommunernas economichefer. Tre enkäter har genomförts: 1998, 2004 och 2009. Det är ungefär samma enkäter som använts till kommundirektörerna och omfattar cirka 250 frågor och vi har alltid en förvånansvärt hög svarsfrekvens, mellan 70 och 80 procent är det normala. Till detta kommer flera intervjuer. Det är mycket data här också.

Ekonomichefernas del av styrningen är betydande. Särskilt när det gäller resursfördelningsfrågorna är economicheferna de viktiga aktörerna, till exempel viktigare än kommundirektören, vilket båda kategorierna är överens om. Men generellt gäller att economichefers agerande baseras på ett lågmält deltagande. Viskande tjänstemän har de kallats i flera KFi-rapporter vilket markerar att de har en betydelsefull roll inom kommunens styrprocesser där de tillåts vara både kritiska och tjatiga men utåt och offentligt är de i det närmaste osynliga. Över tiden har economicheferna blivit allt mer nöjda med sina arbetsvillkor och våren 2009 var de mer nöjda än någonsin i våra mätningar.

Förvaltningscheferna, slutligen, har studerats med alla möjliga metoder så som enkäter, intervjuer och observationer. Av olika anledningar har vi valt att använda chefer för skolan som huvudexempel även om socialchefer ibland har använts som kontrast. Ett projekt har handlat om att studera alla förvaltningschefer i en kommun under ett år. För en förvaltningschef handlar det mest om att arbeta in mot den egna förvaltningen. Man har professionella som medarbetare vilket i sig kräver en kombination av förankringsprocesser och begränsad befälsföring. Framgångsrika strategier riktade mot professionen är övertalning, att ge uppdrag formulerade som ansvar samt att sprida mycket information till många.

Det är inte helt enkelt att sammanfoga alla delstudierna avseende de ledande aktörerna i våra kommuner, det är förövrigt ett arbete som pågår. Men särskilt när det gäller tjänstemännen finns ett mönster som antagligen kommer att kunna formuleras som minst en välgrundad teori. Det handlar om delvis motstridiga och delvis överlappande begreppspar som bildar grund för resonemanget.; synlighet och osynlighet, multilogisk och kontaktrik, cere-

moniell och informell samt rituell objektivitet. För cheferna handlar det om att förstå när det gäller att vara synlig och när det är viktigt att inte vara det. Det är politikernas roll att vara de som syns, särskilt utåt och då skall inte en chef stå i vägen. Samtidigt är det en fråga om att synas inåt och där framstå som och vara trovärdig. Chefen måste kunna agera på alla kända arenor. Det sista gäller den politiska, administrativa samt den professionella och för all del också i krissituationer kunna agera på brukarnas arena. Att röra sig mellan olika arenor är en konst som bygger på att kunna hantera många kontakter. Beslut fattas ceremoniellt i kommuner men det dagliga arbetet och förberedelserna för beslut sker informellt, det krävs en tydligt rågång för att det skall fungera. Slutligen innebär chefskapet att det skall framstå som objektivt baserat, ingen tror på det men det måste se ut på det viset.

Nya frågor

Forskningsprogrammet organisering har inget slut. Det finns all anledning att fortsätta följa reformspridningen och den kommer aldrig att ta slut. Ett exempel på detta är att Best Value nu är en i det närmaste utmönstrad reform i både England och Australien men har självfallet sina efterföljare. En trend som bör kartläggas är trenden om att stort är vackert. Kommuner skall vara stora, regioner skall vara stora och enheter skall vara stora – vad betyder detta?

Ledarskap är och förblir ett viktigt område. Vi har tillgång till världens kanske största data bas. Tre omfattande nationella enkäter är genomförda, åren 1995, 2000 och 2005. Ytterligare en kommer att genomföras under våren 2010. Till detta kommer tre ingående och omfattande intervjuer. Här handlar det om att vårda våra databaser men också att hitta nya vinklingar i dem.

Styrning

Ett vanligt sätt att definiera styrning är att få en annan aktör (person eller organisatorisk enhet) att göra något som aktören annars inte hade gjort. Det handlar både om att utöva makt i syfte att säkerställa samarbete och om att vägleda i syfte att samordna verksamheter. Begreppet styrning används dock inom företags- och förvaltningsekonomin även för att beskriva aktiviteter som har en snävare innebörd. Det gäller exempelvis ekonomistyrning, som brukar betraktas som den process i organisationer som syftar till att säkerställa att resurser fördelas och används effektivt för att uppnå organisationens mål. På senare tid har allt fler forskare och konsulter betonat att ekonomistyrning dessutom kan ses som ett verktyg för att förverkliga organisationers strategier, det vill säga att begränsa och vägleda medarbetarnas beteende så att det står i enlighet med den valda strategin. Ett annat närliggande begrepp är verksamhetsstyrning som är en process inriktad på att försörja den operativa nivån med information för beslutsfattande, lärande och verksamhetsutveckling och på att säkerställa välfungerande värdekedjor med fokus på brukarnytta. Andra aktiviteter inom organisationer som ligger nära styrning är ledning och ledarskap eftersom det också handlar om att påverka aktörers beteende. Men medan styrning ofta handlar om att skapa system för att påverka beteende på distans handlar ledning och ledarskap mer om direkt interaktion.

I KFi:s nya forskningsprogram ges styrning en bred betydelse. Det handlar om alla formella och informella verktyg och mekanismer som ledningen använder för att säkerställa att beteendet i organisationen står i enlighet med organisationens mål och strategier. Det innebär att styrning kopplas samman med såväl informations-, internredovisnings-, planerings- och budgeterings-system som prestationsbedömning, organisationsdesign och informell påverkan såsom social styrning och kulturstyrning.

Utveckling och lägesbeskrivning

KFi har en lång tradition av att undersöka verkningarna av olika styrningsverktyg men även av andra förändringar som är av betydelse för styrningen,

exempelvis organisationsförändringar. Under åren har KFi haft forskningsprogram som gått under benämningar som ”Finansiell redovisning, styrning och bedömning”, ”Styrmodellens betydelse och relevans ur ett verksamhetsperspektiv”, ”Former för styrning – reformer och dess effekter” och ”Styrning och ledning”.

Under de första tio åren tog KFi:s styrningsforskning ofta avstamp i kommuner och landstings organisationsförändringar. Bakgrunden var att kommunallagen förändrades 1992 och tillät kommuner och landsting att i större utsträckning själva fatta beslut om sin organisation. I många av KFi:s studier var intresset knutet direkt till de nya organisationsformerna i sig, exempelvis decentralisering, men lika ofta låg fokus på styrning av och inom de nya decentraliserade enheterna. I anslutning till den ökade förekomsten av decentralisering blev en inom KFi särskilt uppmärksammad fråga hur informationssystem och ansvarsförhållanden skulle anpassas till en decentraliserad organisation. Andra styrningsrelaterade frågor som behandlades var hur resurser skulle fördelas till de decentraliserade enheterna och hur de skulle utvärderas. Viktiga insikter gjordes kring behovet av lokalt anpassade informationssystem men också kring hur lokala beslutsfattare bildar sig uppfattningar om sina verksamheter. Minst lika viktigt som det formella informationssystemet är informella informationskanaler och anekdoter om verksamheten. Ytterligare betydelsefulla observationer i studierna var att de centrala instanserna ofta hade svårt att släppa ifrån sig ansvaret till de lokala decentraliserade enheterna utom när det handlade om ansvaret för att anpassa sig till resursramarna.

Under den här perioden var nyliberalt influerade organisations- och styrmodeller högsta mode och en del kommuner prövade marknads- och företagsinspirerade organisationsformer. Därför gjordes på KFi studier av kommuner som sökte efter lämplig organisationsform till sin marknadsstyrning, exempelvis hur en kommun skulle utforma sin organisation för att den skulle vara anpassad för intern konkurrens och köp/sälj. Även rena effektstudier kring marknadsinspirerade resursfördelningsmodeller genomfördes. Annat som studerades var styrproblematik vid samverkan, exempelvis när vårdkedjor implementeras och ska fås att fungera, och klassiska ekonomistyrningsområden såsom budgetering och kalkylering.

Vad som särskiljer KFi:s forskning från annan forskning vid den här tidpunkten var antagandet att kommuner och landsting förändrade sin organisation och styrning med verkliga ambitioner att göra verksamheten effektivare.

Det gjorde att forskningen stack ut i förhållande till den mångfald av studier som gjordes med antagandet att styrverktygen främst tjänade som legitimitetsskapande fasader utan direkt påverkan på verksamhetens effektivitet.

Under de senaste tio åren har KFi:s styrningsforskning inriktats på andra områden. Särskilt stort intresse har tillmätts studier av vad som förklarar kommuners och landstings ekonomiska utveckling. Bakgrunden till studierna var att kommunsektorn rymde stora olikheter avseende ekonomiska resultat och finansiell styrka. Olikheterna var svårförklarade eftersom alla kommuner och landsting har tämligen likvärdiga ekonomiska förutsättningar till följd av kommunsektorns långtgående och ambitiösa utjämningsystem. Studierna som började genomföras var vägledade av institutionell och evolutionär ekonomisk teori men i övrigt explorativa och därför öppna för en mångfald av förklaringar till olikheterna i ekonomiska utvecklingsförlopp. Undersökningarna som baserades på såväl intervjuer som observationer och enkäter pågick under ett flertal år och mynnade ut i ett antal böcker, artiklar och rapporter. Uppdragsgivare var allt ifrån kommuner i Västsverige till Ekonomiförvaltningsutredningen och Finansdepartementet. I huvudsak var slutsatsen i dessa studier att informella faktorer i många kommuner och landsting var mer styrande för det ekonomiska beteendet än de formella styrverktygen. Formella styrsystem och organisationsdesign var inte betydelselösa men mindre viktiga än de informella spelregler som fanns inom organisationerna.

Därutöver har under den senaste tioårsperioden studier genomförts av styrningsverktyg som synes vara på stor frammarsch inom kommun- och landstingssektorn, exempelvis nyckeltalsjämförelser, och av mer traditionella styrverktyg, såsom budgetering och målstyrning. Ett ökat intresse har tillmätts styrning över organisatoriska gränser, exempelvis av externa leverantörer och vid samverkan. Bakgrunden är att både kommuner och landsting i allt större utsträckning tar hjälp av andra organisationer för att leverera viktiga välfärdstjänster. Det sker genom samverkan med andra offentliga organisationer eller affärsmässiga uppgörelser med privata företag. Följden är att de offentliga organisationerna måste utveckla färdigheter i att styra andra organisationer. En intressant forskningsfråga för framtiden är hur kommuner och landsting ska utforma sina styrsystem för att på ett framgångsrikt sätt kunna styra beteendet hos aktörer som befinner sig på andra sidan av en organisatorisk gräns.

Sedan tre år tillbaka sker i KFi:s regi en kontinuerlig kartläggning av vilka organisations- och styrverktyg som tillämpas i kommuner, vilket ger god information om vilka verktyg som är på frammarsch respektive tillbakagång

inom kommunsektorn. Kartläggningen ger underlag både för att på övergripande nivå finna förklaringar till varför vissa kommuner är mer innovationsbenägna avseende former för organisation och styrning än andra och vilka effekter denna förändringsbenägenhet ger.

Nya frågor

Ett begrepp som har återaktualiserats i styrningslitteraturen på senare tid är styrpaketet. De forskare som använder begreppet menar att i stort sett alla organisationer använder sig av ett flertal sammankopplade styrverktyg som bildar ett paket. Alla verktyg i paketet är inte formella och införda med klara intentioner att påverka beteendet i organisationen utan en del är informella – såsom social styrning och kulturell styrning – men kan ändå ha en kraftfull inverkan på det organisatoriska beteendet. I styrpaketet ingår även organisationsdesign eftersom den har en nära relation till hur organisationer bör styras. Hur verktygen i styrningspaketen kombineras avgör hur ändamålsenligt paketet är och det är lika viktigt att delarna i paketet är anpassade till varandra som att paketet som helhet är anpassat till organisationens omgivning. Det är dock vanligt att delarna i styrpaketet är dåligt koordinerade och därför kan styrpaketet i sin helhet rymma inkonsistenser och motstridiga styrningssignaler. Att använda begreppet styrpaket implicerar medvetenhet om att formella styrsystem inte alltid är särskilt genomtänkta och att beteendet i organisationer i lika hög grad påverkas av informell styrning.

Beskrivningen ovan av KFi:s forskning kring styrning visar att studierna ofta har handlat om kopplingen mellan organisationsform och val av styrningsverktyg och att studierna på senare år även har integrerat de informella aspekterna av styrning. Vägledande för forskningen har varit att ta reda på vad som utmärker framgångsrik styrning i kommuner och landsting som har valt olika organisationsformer och befinner sig i olika situationer. Samtidigt har också en del forskning bedrivits på enskilda styrningsverktyg där perspektivet har varit snävare. Kanske bör den typen av forskning fortsättningsvis i större utsträckning beakta övriga delar av styrpaketet och vilken styrsituation som föreligger. Exempelvis kan syftet med och effekterna av att arbeta med nyckeltalsjämförelser påverkas av om det är ett verktyg för kontroll eller verksamhetsutveckling, om det genomförs i en kommun med decentraliserad eller centraliserad organisation, om det är en del av uppföljningssystemet, om det är knutet till formella eller informella belöningar och om det införs i en välmående eller ekonomiskt stressad kommun.

Metodmässigt har KFi:s studier av styrning i huvudsak skett i form av en- eller flerfallstudier men i ökande utsträckning har enkätbaserade studier börjat genomföras. Att fallstudier kompletteras med enkätundersökningar är en positiv utveckling eftersom dessa datainsamlingsmetoder är komplementära snarare än konkurrerande. Vad som emellertid saknas i den enkätbaserade forskningen är ändamålsenliga mått på framgångsrik styrning. Att utveckla sådana mått är en angelägen uppgift eftersom det är en förutsättning för att kunna undersöka i vilka avseenden styrpaket verkligen påverkar det organisatoriska beteendet på avsett sätt. För att erhålla en djupare och mer förståelseorienterad kunskap om framgångsrik styrning är dock fallstudier en oundgänglig metod, i synnerhet för att leva upp till ambitionen att kartlägga de informella aspekterna av styrningen. Om syftet dessutom är att kartlägga hur olika styrverktyg inom ett och samma paket påverkar varandra och förändras över tid till följd av omgivningsförändringar är longitudinella fallstudier nödvändiga.

Avslutningsvis konstateras att merparten av den forskning som KFi har bedrivit kring styrning har haft fokus på effekter, det vill säga i vilken utsträckning styrningen ger avsedda verkningar och om det ger önskvärda eller icke önskvärda sidoeffekter. Denna inriktning på forskningen har varit synnerligen praktikertillvänd och det måste betecknas som en av de stora poängerna med KFi:s forskning.

Angelägen forskning

En satsning på forskning om kommuner och landsting motiveras av att kommundistriktet expanderar och ett allt mer omfattande välfärdsuppdrag ska utföras. Högt ställda och berättigade krav på kvalitet i den dagliga verksamheten ska balanseras mot krav på en stark finansiell ställning och satsningar på utveckling av miljö och infrastruktur. En god ekonomisk hushållning ska upprätthållas i ett långsiktigt perspektiv. Anpassning till förändrade förutsättningar fordrar utveckling av verksamhet, organisation och styrformer. Forskning med fokus på förändringsarbete, ledningsutövning och effekter av införda modeller och metoder är synnerligen angelägen. Forskningen innebär att perspektiv på utvecklingen och kunskaper om orsaker till framkomna resultat kan förmedlas till gagn för effektivitet och demokrati och hållbar utveckling. Forskningen kring olika managementmodellernas kvaliteter och möjligheter innebär också att en viktig problematisering kommer till stånd. Ett viktigt bidrag från forskningen i ett retrospektivt perspektiv är utöver förslag till goda tillämpningar även en befriande skeptisk inställning till mer eller mindre påhittiga modeller. Det finns ett stort behov av forskning kring hur kommuner och landsting hanterar sitt välfärdsuppdrag. Alldeles oavsett om de finansiella förutsättningarna är gynnsamma eller om försvagningar innebär att reduktioner och prioriteringar måste göras är forskning viktig för att belysa, förklara och bidra till ökad förståelse för hur en verkningsfull verksamhet upprätthålls och utvecklas.

Referenser

Elzinga, A., 2009

Vad är vetenskap, Högskolan i Borås: Vetenskap för profession, rapport 6

Klausen, K. K. and A. Magnier, 1998

The anonymous leader : appointed CEOs in western local government. Odense, Odense University Press.

Tarde, G., 1890/1962

The laws of imitation. Gloucester, MA, Peter Smith

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.

■ ■ ■ REDOVISNING
ORGANISERING
STYRNING



**KommunForskning
i Västsverige**

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