



EKONOMI
HÖGSKOLAN
Lunds universitet

FEK 581
KANDIDATSEMINARIUM
HT 2003

Rollförändringar till följd av förändring av ett formellt styrsystem

– en fallstudie av Klippans kommun

Författare

Malin Esaiasson
David Kostkevicius
Jakob Körner

Handledare

Mikael Hellström
Gert Paulsson

SAMMANFATTNING

- Titel:** Rollförändringar till följd av förändring av ett formellt styrsystem
– en fallstudie av Klippans kommun
- Seminarie:** 2004/01/13
- Ämne/Kurs:** FEK 581 Kandidatseminarium, 10 poäng
- Författare:** Malin Esaiasson, David Kostkevicius och Jakob Körner
- Handledare:** Mikael Hellström och Gert Paulsson
- Organisation:** Klippans kommun, Skåne
- Nyckelord:** Principal-agent
Väktare och förkämpar
Politiker och tjänstemän
Ansvar
Roller
- Syfte:** Syftet är att beskriva och analysera ett nytt styrsystems konsekvenser för en organisation, med avseende på förändringar i roller. Mer explicit uttryckt avses att utröna om förändringar i det formella styrsystemet medför förändringar i roller hos de i organisationen ingående aktörerna, och vilka dessa rollförändringar i så fall är.
- Metod:** Studien har genomförts som en kvalitativ fallstudie. Då vikt lagts vid värderingar och åsikter ansågs det lämpligt att främst samla in material genom semistrukturerade intervjuer med personer på olika hierarkiska nivåer, det vill säga i kommunledningen, på nämndsnivå och på förvaltningschefsnivå.
- Teori:** Det empiriska materialet belyses genom olika teorier och diskussioner. De olika rollerna ses genom principal-agent problematiken, förhållandet mellan väktare- och förkämpar och genom skillnaderna mellan politiker och tjänstemän. Rollernas ansvar kan ses som en röd tråd i diskussionerna.
- Slutsatser:** De slutsatser som kan dras av studien är att det skett rollförändringar inom organisationen. Ansvarsfördelningen har tydliggjorts och därmed gjort ansvarsutkrävandet lättare, även om uppföljning och sanktioner fortfarande behöver bearbetas. Även om rollerna inte förändras i så stor utsträckning, så verkar den diskussion som sker i en organisation kring roller och ansvar, och som blir en följd av införandet av ett nytt styrsystem, vara det viktigaste resultatet.

ABSTRACT

- Title:** The changing nature of roles resulting from innovations in the formal management control system – a case study of the Municipality of Klippan
- Authors:** Malin Esaiasson, David Kostkevicius and Jakob Körner
- Advisors:** Mikael Hellström and Gert Paulsson
- Course:** Bachelor thesis in business administration, 10 Swedish Credits (15 ECTS)
- Date:** 13/01/2004
- Organisation:** The Municipality of Klippan, Skåne
- Key words:** Principal-Agent
Advocates and Guardians
Politicians and employees
Accountability
Management Control System
- Purpose:** The purpose of this thesis is to describe and analyze the consequences of a new formal management control system in an organization. Furthermore will the thesis ascertain whether this results in a change of roles among the participants and more specifically how.
- Methodology:** The thesis was conducted as a qualitative case study. The most appropriate way to gather most of the data was through semi-structured interviews, as the most important part of the study was to find out peoples' opinions.
- Theoretical perspectives:** The study is based on a number of different theories and discussions. The changes of roles can be seen as a principal-agent problem, in the budget process as a conflict between advocates and guardians and as the differences of politicians and employees. The question of accountability is present in all theories.
- Empirical foundation:** The empirical foundation was gathered through interviews with members of the Municipality of Klippan. The interviewees work at different levels in the organizational hierarchy, that is: at the municipal council, the municipal executive committee, committees and heads of department.
- Conclusions:** The main conclusion drawn is that changes in the roles within the organization have taken place. The issue of accountability has been made clearer, although further implementation concerning feedback and sanctions has to be conducted. Even though roles are not changing that much, can the discussion of roles and accountability among the members of an organization, that follows the change of a management control system, be the most important result.

FÖRORD

Denna kandidatuppsats har genomförts med stor entusiasm och nyfikenhet under höstterminen 2003 på företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet. Uppsatsen skulle inte ha kunnat genomföras utan den hjälpsamhet som Klippan kommuns medlemmar har visat. Framförallt vill vi tacka Anders Ebbesson för hans engagemang. Vi vill även tacka våra handledare Mikael Hellström och Gert Paulsson vid företagsekonomiska institutionen för deras stöd.

Lund, den 15 januari 2004

Malin Esaiasson

David Kostkevicius

Jakob Körner

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	6
1.1	Bakgrund	6
1.2	Problemformulering	7
1.3	Syfte	8
1.4	Avgränsning	8
1.5	Disposition	8
2	METOD	9
2.1	Undersökningsmetod	9
2.2	Fallstudie	10
2.3	Förförståelse	10
2.4	Urval av undersökningenheter	11
2.5	Intervjuerna	12
2.6	Val av teori	14
2.7	Metodkritik	15
3	TEORI	17
3.1	Ansvar – accountability	17
3.1.1	Uppsatsens definition av accountability	18
3.1.2	Fem olika typer av ansvar	18
3.2	Principal-agent	20
3.2.1	Förutsättningar för ansvar mellan principal och agent	20
3.2.2	Målöverensstämmelse	22
3.2.3	Benägenhet att ta risker	22
3.2.4	Asymmetrisk information	23
3.2.5	Lösningen på problemen med målöverensstämmelse, risktagande och asymmetrisk information	24
3.3	Väktare och förkämpar	25
3.3.1	Väktarstrategier	26
3.3.2	Förkämparstrategier	27
3.3.3	Maktförskjutning	27
3.4	Politiker och tjänstemän	28
3.4.1	Gränsdragning mellan olika roller	28
3.4.2	Vem tar besluten?	29
3.5	Sammanfattning av teorierna	30
4	KLIPPANS KOMMUN	32
4.1	Organisationsstruktur	32
4.2	Det gamla styrsystemet	35
4.3	Det nya styrsystemet	37
4.4	Syftet med förändringen	39
4.5	Introduktionen	40
4.6	Nuläge	41
4.7	Förändringar till följd av styrsystemet	42
4.7.1	Tydlighet	42
4.7.2	Dialog	43
4.7.3	Ansvar	45
4.7.4	Inställning till mål och belöning	47
4.8	Synen på styrsystemet och förändringen	49
5	ANALYS	51
5.1	Principal-agentteorin	51
5.1.1	Kontraktet	51
5.1.2	Målöverensstämmelse	54
5.1.3	Risktagande	55
5.1.4	Asymmetrisk information	55
5.1.5	Kontroll eller incitament	57
5.2	Väktare och förkämpar	59
5.2.1	Väktarstrategier och förkämparstrategier	60
5.2.2	Maktförskjutning	62

5.3	Politiker och tjänstemän	62
5.3.1	Ansvarsförändring	63
5.3.2	Makt.....	64
5.3.3	Mål.....	64
6	SLUTSATS	66
6.1	Rollförändringarna i Klippans kommun.....	66
6.2	Generella slutsatser	68
6.3	Framtida forskning	69
	KÄLLFÖRTECKNING	70
	BILAGA 1: Intervjumall	74
	BILAGA 2: Styrdokumentet	75

1 INLEDNING

I kapitlet presenteras bakgrunden till valet av undersökningsobjekt. Klippans kommuns situation berörs kort för att ge läsaren en inblick i problemområdet. Kapitlet mynnar ut i studiens syfte och problemformulering, samt en generell avgränsning av studien.

1.1 Bakgrund

Den kommunala sektorn har under det senaste decenniet utvecklats mycket. I början på 1990-talet kom de flesta till insikt att det fanns ett stort gap mellan de ekonomiska resurserna och behovet hos kommuninvånarna. En ändrad demografi samt en ovilja från staten att höja skatter gav kommunerna en svår situation att hantera. År 1992 infördes den nya kommunallagen som skulle underlätta en ny organisering av kommunerna.¹

Kommunallagen underlättade indirekt även för decentralisering och målstyrning i kommunerna genom den ökade organisatoriska friheten. Kommunerna har även genomgått en så kallad företagisering eller marknadsorientering, där idéer och sätt att arbeta tagits från den privata sektorn, som till exempel decentralisering, minskad byråkrati och olika sätt att styra. I och med lagändringen har därför kommunerna i Sverige i hög grad kunnat utvecklas åt olika håll.²

Idag har kommunerna ett tryck på sig från omvärlden att arbeta mer effektivt och för medborgarnas bästa. Utvecklingen av kommunerna fortgår. Förtroendet för både de folkvalda och tjänstemännen har dock minskat när det gäller deras förmåga att styra den kommunala verksamheten. Ansvarsutkrävande och tydlighet i kommunerna finns i varierande grad men är alltfjämt bristande i Sveriges kommuner idag.³

Klippans kommun, som är beläget i nordvästra Skåne, började 2001 att utveckla en modell för ett nytt styrsystem som skall ligga till grund för kommunens framtida utveckling. Under budgetarbetet år 2002 och 2003 har Klippans kommun implementerat denna modell till ett nytt styrsystem. Processen inleddes med tre seminarier där beställarens och utförarens roller bestämdes i samråd med medlemmarna i organisationen för att få dem mer motiverade och få ansvarsområdena klart definierade.

Styrsystemets huvudsakliga syfte är att skapa en målstyrning samt tydlighet bland annat i ansvarsutkrävandet. Ytterligare ett syfte till att systemet utvecklades var för att få kommunen och dess personal mer inriktade på produkterna och tjänsternas kvalitet och inte i lika hög grad ha det ekonomiska utfallet som huvudsakligt mål.

¹ Hansson, Lennart & Lind, Jan-Inge (1999)

² Häggroth, Sören & Peterson, Carl-Gunnar (1998)

³ Cassel, Filip (2000)

Efter att ha genomgått budgetprocessen för andra gången med det nya styrsystemet vände sig Klippans kommun till Lunds universitet. Då Klippans kommun passade väl in i uppsatsgruppens intresseområde, togs tillfället i akt att genomföra en analys av det nya styrsystemets konsekvenser.

1.2 Problemformulering

Kommuner i Sverige har förändrats och strävat i olika riktningar under den senaste tiden, vilket tillsammans med lagändringen har medfört olika organisationsformer för dagens kommuner. Olika sätt att styra en kommun är i högsta grad relevant idag och många kommuner har anammat de företagsekonomiska styrsystemen med olika grad av framgång. Dessa styrsystem är idag flitigt diskuterade och är i många fall under bearbetning för att verksamheten skall kunna förfinas. Förändringar som görs i de formella styrsystemen avspeglar sig i verksamheten på olika sätt och kan i vissa fall medföra ett nytt sätt att arbeta på. Omdaningar förändrar troligtvis inte enbart hur olika delar i organisationen beter sig internt inom en del av organisationen utan även det externa beteendet, det vill säga mot övriga delar av organisationen.

Vad är det egentligen som händer i en organisation då en formell förändring såsom en styrsystemsförändring äger rum? Vad som med utgångspunkt i diskussionen ovan verkar extra intressant är hur de olika roller som finns i en organisation förändras och hur detta kan kopplas till en förändring i det formella styrsystemet. Med roller avses förhållandet mellan olika hierarkiska nivåer, det vill säga mellan principal och agent, mellan väktare och förkämpar och mellan politiker och tjänstemän. För att kunna se vilka eventuella rollförändringar som ägt rum är det lämpligt att studera om agerandet och ansvaret i en organisation har ändrats, och om detta har påverkat rollerna, oavsett om det har skett tvingande.

Klippans kommun ansågs i detta avseende vara en lämplig kandidat för en fallstudie på grund av införandet av det nya formella styrsystemet. Eftersom förändringen av styrsystemet förmodligen innebär ett annat sätt att arbeta, i synnerhet i budgetprocessen i fallet Klippans kommun, finns det anledning att anta att aktörerna i organisationen även interagerar på ett annorlunda sätt jämfört med i det gamla systemet. Kommunens nya styrsystem karakteriseras av målinriktning, rambudgetering och en lägre grad av detaljplanering. I Klippans kommuns fall har det nya styrsystemet bland annat inneburit en övergång från en form av uppbyggnads- till något som kan liknas vid en nedbrytningskonstruerad budget.

Vad som dessutom anses vara högst intressant är huruvida ansvar förflyttas mellan roller i en organisation, och på vilket sätt ansvarsutkrävandet kan förklara eventuella rollförändringar. Sammantaget mynnar den här diskussionen ut i en fråga som avses besvaras i uppsatsen. Den huvudsakliga frågeställningen är:

- Hur förändras de olika rollerna i en organisation vid en förändring av ett formellt styrsystem?

1.3 Syfte

Syftet är att beskriva och analysera ett nytt formellt styrsystems konsekvenser för en organisation, med avseende på förändringar i roller.

Frågeställningar som är viktiga för att kunna besvara syftet är:

- Har ansvarsfördelningen för de olika rollerna i Klippans kommun förändrats efter införandet av det nya formella styrsystemet?
- Finns det anledning att tro att eventuella rollförändringar kommer att bli bestående?

1.4 Avgränsning

En allmän avgränsning är att organisationen står i fokus ur ett företagsekonomiskt perspektiv, det vill säga att den politiska aspekten av organisationen endast kommer att beaktas men inte analyseras. Även tiden är en begränsning, vilket innebär att det inte finns möjlighet att besvara ytterligare intressanta frågeställningar i denna studie under de tio veckor den pågår. Studien avgränsas ytterligare i kapitel 2.4 där motiven för val av undersökningsenheter beskrivs.

1.5 Disposition

I nästa kapitel kommer undersökningsmetoden att beskrivas så att läsaren själv kan bilda sig en uppfattning om tillvägagångssättet och för- och nackdelarna med metoden.

Kapitel tre består av en teorigenomgång som hjälper läsaren att få en uppfattning genom vilka teorier och diskussioner studien belyses. Det teoretiska ramverket består i uppsatsen av tre olika teorier och diskussioner som alla behandlar roller. Dessa är principal-agentteorin, väktare- och förkämparteorin samt diskussionen om politiker och tjänstemän. Tvärgående till dessa teorier används ansvarsteorin för att som gemensam nämnare förklara eventuella rollförändringar.

Empirikapitlet kommer att beskriva det gamla och det nya styrsystemet och vilka förändringar som uppkommit. Med hjälp av teorin analyseras sedan i femte kapitlet den information som framkommit om kommunen. I sjätte kapitlet kommer sedan slutsatser om fallstudiens resultat samt generella slutsatser att dras, och inom vilka områden framtida forskning rekommenderas.

2 METOD

I kapitlet presenteras grunderna för empirin genom att redogöra för vald metod i informationsinsamlingen. Genom att redovisa tillvägagångssätt av informationsinsamlingen samt medvetenhet om brister i denna underlättas det för läsaren att ha ett kritiskt förhållningssätt till studien.

2.1 Undersökningsmetod

Det finns två huvudtyper av generella vägar för att på ett vetenskapligt sätt uppbringa kunskap om samhället, organisationer och mänskligt beteende. Induktion innebär att forskaren utgår från empirin och därefter drar generella slutsatser från denna som så småningom kan leda till en ny teori. Det andra sättet, deduktion, medför istället ett krav på bevisning, att teorin prövas mot empirin och mot enskilda fall. Enligt Andersen är deduktion det mest lämpade tillvägagångssättet när det gäller att utifrån ett eller ett fåtal studieobjekt kunna dra eventuella generella slutsatser⁴.

Föregående mening var den ena anledningen till att deduktiv metod valdes som huvudsakligt vetenskapligt arbetsätt för uppsatsen. Den andra anledningen är de direkta svårigheterna med deduktionens motsats induktion, som kräver avsaknad av värdegrund och förförståelse hos forskaren. Detta är ett krav som uppsatsgruppen inte kan uppfylla då en förförståelse i någon mån alltid föreligger, särskilt då studien sker inom vår utbildning (se vidare diskussion om förförståelse, kapitel 2.3).

Nästa val var huruvida empirin skulle anskaffas med hjälp av en kvalitativ eller kvantitativ metod. Vad det gäller kvantitativa metoder så finns en fara då frågor och svar standardiseras, och nyanser och nödvändiga utvecklingar med stor sannolikhet inte infinner sig.

Då det i aktuell studie rörde sig om att få fram attityder och värderingar begränsat till en kommuns nya styrsystem föll därför valet på en kvalitativ metod för att på bästa sätt få svar på frågeställningen. Ett kvalitativt tillvägagångssätt innebär att en djupare förståelse för förändringarna inom Klippans kommun kan erhållas. Intresse låg även i att på djupet förstå och härleda de förändringar som styrsystemet givit upphov till. En kvalitativ metod medför ett mindre strukturerat tillvägagångssätt vilket borde medföra en ökad förståelse då en anpassning till den enskilda situationen i undersökningen är möjlig⁵. Med en kvalitativ metod är också validiteten större, det vill säga säkerheten att rätt sak mäts.

⁴ Andersen, Ib (1998)

⁵ Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1997)

2.2 Fallstudie

Eftersom syftet med uppsatsen var att få djupgående insikter om en så pass komplicerad företeelse som rollförändringar, är fallstudie till skillnad från statistisk analys en vetenskaplig metod som är mycket värdefull. En fallstudie innebär en hög grad av närhet till studieobjektet och har till uppgift att upptäcka snarare än att bevisa. Beslutet att inrikta sig på en kvalitativ fallstudie har sitt ursprung i att inriktningen på uppsatsen då blir att komma till insikt, upptäckt och tolkning⁶.

Cronbach kallar det hela för ”tolkning i kontext”, och menar att genom att koncentrera sig på ett fallobjekt, strävar man efter att belysa samspelet mellan olika faktorer som kännetecknar den studerade företeelsen⁷. Dessutom definierade Yin fallstudier som en forskningsdesign som i första hand är avsedd för situationer då det inte är lätt att skilja variabler som rör det undersökta från kontexten eller den omgivande situationen⁸.

Att Klippans kommun självmant har uppsökt Lunds Universitet var en viktig faktor för val av fallstudieobjekt eftersom en organisation som är positivt inställd till en undersökning är en viktig del för en lyckad utredning och analys. Den positiva attityden innebär förhoppningsvis lättare tillgång till intervjupersoner, material och information. Den geografiska närheten till kommunen innebar också en fördel då det var möjligt att genomföra personliga intervjuer och därmed etablera ett större förtroende och en närmare kontakt, vilket underlättade upptäckandet av faktorer som berör rollförändringar.

2.3 Förförståelse

Enligt Holme och Solvang är förförståelse den inställning en person har när det gäller en viss situation som bygger på just den personens kunskaper, upplevelser och utbildning. Fördomar räknas också som en del av den förförståelse en forskare har. En forskare har ingen objektiv utgångspunkt eftersom ingen kan undgå att påverkas av sin förförståelse och därmed influera arbetet med denna.⁹

Problemet med att ha en förförståelse är att resultatolkning och interpretation av svar och uppförande vid till exempel en intervju influeras av tidigare kunskaper, förhållningssätt och fördomar. Eftersom det i uppsatsgruppen finns tre personer med olika bakgrund och förförståelse som skall tolka information var risken för en alltför stor snedvridning mindre, även om medvetenhet om problemet har funnits.

Som ekonomistudenter har medlemmarna i uppsatsgruppen en förförståelse gällande ekonomiska begrepp och teorier. Då studierna vid Lunds universitet huvudsakligen fokuserar på den privata sektorn är förförståelsen inom den offentliga sektorns område dock relativt begränsad. En av uppsatsgruppens medlemmar har en släkting som är kommunalpolitisk aktiv men i övrigt så är det främst allmänna diskussioner i media som ligger till grund för förförståelsen.

⁶ Merriam, B Sharan (1994)

⁷ Cronbach (1975) enligt Merriam, B Sharan (1994)

⁸ Yin (1984) enligt Merriam, B Sharan (1994)

⁹ Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1997)

Ingen i uppsatsgruppen har arbetat inom den offentliga sektorn eller studerat den vid universitet.

Den offentliga sektorn definieras i denna studie som stat, landsting och kommun. Fokus har dock inte legat vid kommunens roll i den offentliga sektorn utan kommunen behandlades i stort sett som vilken organisation som helst.

2.4 Urval av undersökningsenheter

En kvalitativ metod innebär att stor vikt bör läggas vid urval av intervjupersoner. Eftersom så få personer intervjuas är det viktigt att de som väljs verkligen kan ge information som hjälper till att besvara frågeställningen. Personerna som skall intervjuas väljs därför med hjälp av den förförståelse av problemet som finns¹⁰. Syfte och val av teori har även de haft ett stort inflytande på val av intervjupersoner. Detta yttrade sig i att positioner med anknytning till flera av de olika roller som presenteras i teorins roller blev självklara val.

I inledningsfasen, redan under andra veckan då uppsatsen planerades, genomfördes en första förberedande intervju med en av kommunens ekonomer. Under denna intervju fick vi en överblick av kommunen, dess organisation och det nya styrsystemet. De olika nämnderna, deras funktioner, problem samt hur långt de kommit med genomförandet av det nya systemet diskuterades också. Denna information låg sedan till grund för hur de första intervjuerna planerades. Efter att denna första serie av intervjuer genomförts under tre heldagar planerades sedan en andra serie för att komplettera de luckor som fanns i det empiriska materialet.

För att få en så god helhetsbild som möjligt valdes tre nämnder utifrån en önskan att täcka aspekter såsom lagstadgad verksamhet kontra frivillig, liten verksamhet kontra stor, underskott i ekonomin kontra balans och positiv inställning till systemet kontra negativ. Urvalet baserades på uppgifter från den ovan nämnda inledande intervjun. Dessutom valdes kommunstyrelse och kommunfullmäktige för att kunna följa den hierarkiska kedjan och besluten hela vägen upp till högsta instans. De valda nämnderna blev socialnämnden, barn- och utbildningsnämnden och kultur- och fritidsnämnden. Samtliga inkluderar respektive tillhörande förvaltning.

Då både djupet och bredden på organisationen ansågs vara intressant intervjuades alltså förutom personer i fyra nämnder även förvaltningschefer och personer på avdelningsnivå för att få en bättre inblick i hur väl styrsystemet implementerats i hela organisationen. Bilden av organisationen förändras i många fall beroende på vilken nivå individen befinner sig på i organisationen, och detta var ytterligare en anledning till att intervju personer på lägre nivåer.

Kommunstyrelsen var ett intressant undersökningsobjekt eftersom det i och med det nya styrsystemet tillsynes har förlorat en del av sin makt till facknämnderna. Däremot så har kommunfullmäktige åtminstone enligt styrsystemets synsätt ökat sin makt gentemot nämnder och förvaltning. Hur detta har påverkat relationen gentemot kommunens nämnder ansågs mycket intressant och förklarar kommunfullmäktige roll som studieobjekt.

¹⁰ Ibid.

Socialnämnden och dess förvaltning valdes utifrån kriteriet att det är en stor verksamhet där lagstadgade åtaganden som inte kan påverkas har en stor betydelse. Nämnden drogs med stora underskott och hade svårigheter med att få sin budget i balans. Dessutom har socialnämnden till följd av de stora underskotten genomgått stora organisatoriska förändringar under det senaste året. De uppfattades också som positiva till det nya styrsystemet.

Barn- och utbildningsnämnden är i många avseende lik socialnämnden, både med avseende på storlek, men även då båda nämnderna påverkas av omfattande lagstiftning som ger dessa nämnder en speciell karaktär. Dock gavs intrycket att de inte är lika positiva till det nya styrsystemet.

Den mindre nämnden kultur och fritid verkar vid en första anblick vara positivt inställda till styrsystemförändringen. Då det är en mindre organisation är det av intresse att se på eventuella skillnader. Eftersom skillnaderna mellan de olika verksamheterna beträffande inställningen såväl som tillämpningen av systemet skulle studeras valdes kultur- och fritidsverksamheten. Verksamheten är förhållandevis liten, och det finns få lagstadgade åtaganden i motsats till exempelvis socialnämndens verksamhet.

Studien bedrevs alltså huvudsakligen på nämndnivå och på förvaltningsnivå för att bäst kunna belysa skillnader eller likheter mellan organisationens olika delar. För att kunna följa hela budgetprocessen intervjuades även två personer i kommunfullmäktige.

Då studien tidsmässigt var begränsad blev även respondenternas möjlighet att ställa upp på de ungefär en timme långa intervjuerna avgörande för vilka respondenter inom de valda verksamheterna som intervjuats.

2.5 Intervjuerna

Metoden att samla in information genom intervjuer är krävande både för respondenten och för den som intervjuar. Anledningen är att situationen kräver inlevelseförmåga. Dessutom måste intervjuaren ha förmågan att identifiera och följa upp vad respondenten menar, utan att för den skull framföra sin egen åsikt. Intervjuaren måste även ha förmågan att föra ett samtal med ett syfte samtidigt som han eller hon sätter sig in i respondentens situation. Tillit är av vikt i dessa situationer eftersom respondenten måste våga framföra sina funderingar och åsikter och uppleva att intervjuaren tar dem på allvar.¹¹ Trots detta användes intervjuer som huvudsaklig informationskälla eftersom det var lättare att få fram funderingar och värderingar och därmed bäst tycktes uppfylla syftet.

För att bemöta intervjuemetodens svårigheter intervjuades alla respondenter på sin arbetsplats, vilket innebar en viss trygghet för respondenten. Utöver detta använde vi en intervjumall för att på så sätt kunna få svar på våra frågor och hålla dem neutrala. Att alla intervjuer utfördes av minst två personer medförde att det var två eller tre personer som uppfattade sidospår och därigenom kunde fråga om dessa. Vårt intresse för ämnet och intervjupersonerna bidrog förhoppningsvis också till att underlätta intervjuerna.

Konsekvenserna av intervjuemetod bör noga beaktas eftersom en högre grad av standardisering, det vill säga samma frågor i samma ordningsföljd, leder till att

¹¹ Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1997)

informationen lättare kan analyseras och används därför med fördel vid insamlandet av hårda data, medan en ostandardiserad metod bäst är tillämplig vid insamling av mjuka data, till exempel värderingar och åsikter, som i detta fall. En standardiserad metod kan missa viktiga aspekter som inte direkt omfattas av intervjufrågorna. Den ostandardiserade metoden lägger vikt vid djupet och nyansrikedomen, men har å andra sidan inte den möjlighet till bearbetning av materialet som den standardiserade metoden har.¹²

Valet av intervjumetod föll på den semistandardiserade eftersom den passade syftet med undersökningen bäst. Ämnesområden och frågorna har bestämts på förhand i en intervjumanual, vilket betyder att intervjuerna till stor del styrs av oss som intervjuare¹³. Det finns dock fortfarande tillfälle att följa upp intressanta trådar under intervjun i den här formen, vilket innebär att temana i alla intervjuer är desamma även om de olika intervjupersonerna har lagt vikt vid olika saker och svaren därmed blivit olika till viss del.

Ostrukturerade intervjuer är också en metod som uppmanar till dialog och processfrågor till skillnad från strukturerade som uppmanar till renodlat informationssökande. Ostrukturerade intervjuer frammanar också värderingar och åsikter inför situationen¹⁴. Det ger också möjlighet till anpassning av frågeställningen, så att den på ett klart och tydligt sätt framgår. Rosengren och Arvidsson menar att en ostrukturerad fråga innebär ett längre, utvecklande svar. Svaret är också öppet, det vill säga det finns inte några alternativ för respondenter att välja mellan.¹⁵

Då tanken med intervjuerna var att ta del av hur individerna i organisationen uppfattat förändringen, och ta del av deras åsikter och värderingar, var den semistrukturerade intervjumetoden bäst lämpad för studien. Dialogformen var viktig då intervjuerna inte hade någon möjlighet att på förhand veta vilka områden som påverkat den enskilde individen.

Innan intervjuerna skickade vi ett e-brev till alla respondenter, eller pratade med dem på telefon för att kort förklara syftet med intervjun. Intervjuerna började också alltid med en lite noggrannare förklaring av syftet och hur materialet skulle användas. Alla intervjuade blev sedan tillfrågade om något var oklart innan intervjun påbörjades.

Respondenterna fick först berätta om sin yrkes- och studiemässiga bakgrund och hur de börjat arbeta i kommunen. Detta var dels ett sätt att få en uppfattning om vilka värderingar, kunskaper och synsätt de har haft med sig till Klippans kommun, dels för att etablera en personlig relation och avdramatisera intervjuerna. Efter dessa inledande frågor utgick sedan frågorna från intervjumallens teman och frågor, men ordningen varierade beroende på vad respondenten ansåg viktigt eller kom in på under följdfrågorna. Alla intervjuade var mycket tillmötesgående och alla hade åsikter om det mesta. Dock fanns det en tendens bland vissa att försöka undvika att besvara frågor, vilket försökte avhjälpas från vår sida med fler följdfrågor då svaren blev för luddiga.

I boken *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer* rekommenderas en bandspelare vid ostrukturerade intervjuer för att en noggrann tolkning av

¹² Lundahl, Ulf & Skärvad, Per-Hugo (1992)

¹³ Se bilaga 1

¹⁴ Lundahl, Ulf & Skärvad, Per-Hugo (1992)

¹⁵ Rosengren, Karl Erik & Arvidsson, Peter (1992)

intervjuerna skall kunna ske¹⁶. Eftersom intervjuerna skedde under en semistrukturerad form användes efter tillstånd från intervjupersonerna en minidisc för att registrera intervjun. Även anteckningar fördes av en person under intervjun. Utifrån anteckningarna sammanställdes sedan intervjun så snart efteråt som det var möjligt. Vid frågetecken eller direkta citat konsulterades inspelningen. Uppföljningsfrågor och oklarheter antecknades för vidare kontakter per telefon.

En observation av ett möte med utvecklingsgruppen för styrsystemet genomfördes också. Detta visade sig mycket nyttigt och intressant då samtliga förvaltningschefer deltog. Det var också till hjälp för att se hur tankegångarna går om styrsystemets framtid.

2.6 Val av teori

För att kunna besvara frågeställningarna i problemformuleringen har det empiriska materialet analyserats utifrån tre olika teorier och diskussioner som alla betraktar hur olika roller fungerar i en organisation. Dessa är principal-agentteorin, väktare- och förkämparteorin samt diskussionen om politiker och tjänstemän. De kombineras sedan med ansvarsteorin vilken fungerar som huvudsaklig förklaringsvariabel då rollförändringar analyseras. Väktare- och förkämparteorin är tydligt besläktad med principal-agentteorin, men innebär ändå en lite annorlunda infallsvinkel vid analysen av hur relationer mellan olika aktörer ser ut, och är dessutom utvecklade för att appliceras på budgetkopplade verksamheter.

Genom att använda sig av tre olika teorier och diskussioner då rollerna analyseras, är tanken att en mer nyanserad bild skall erhållas av hur rollerna förändrats i organisationen. Att överhuvudtaget analysera en verksamhet som inte har som mål att maximera vinsten, utifrån teorier som är anpassade för den privata sektorn, kan i vissa fall medföra att förenklingar och antagande måste göras. Medvetenhet om detta problem har funnits under hela processens gång och framförallt vid analysen av verksamheten. Vid de tillfällen då antaganden krävts har detta framförts.

Eftersom val av teori självklart påverkar resultatet och även hela studien, har medvetenhet om detta funnits hela tiden. Andra utgångspunkter och synsätt skulle kunna ge andra slutsatser än de som framkommit i denna uppsats. Dessutom påverkas teoritolkningen av förförståelsen. En annan uppsatsgrupp med samma teori men med annorlunda förförståelse skulle kunna komma fram till en annan slutsats.

Artiklar och litteratur påverkas i hög grad av författarens uppfattning om ämnet. Viktiga fakta kan ha utelämnats. Därför har även viss kritik medtagits, för att ge en mer komplett och komplex bild.

¹⁶ Lundahl, Ulf & Skärvad, Per-Hugo (1992)

2.7 Metodkritik

En kvalitativ metod innebär att det finns svårigheter att generalisera resultaten. *Grundbok i forskningsmetodik* påvisar dock att en fallstudie innebär att sammanhang går att generalisera – en ekologisk validitet. Problemet med en kvalitativ studie är dock att generalisering till en större population är svår.¹⁷ Resultaten kommer dock att analyseras utifrån dessa premisser, vilket innebär att slutsatser om en större population endast kommer att dras då det finns stor anledning att anta att detta kan gälla.

Enligt Holme och Solvang kommer förväntningarna från respondenterna att påverka intervjun¹⁸. Det faktum att vi som ekonomistuderanter utförde undersökningen kommer att inverka på resultatet i en eller annan riktning. Även det faktum att uppsatsgruppen blev inbjudna till kommunen av en av dess ekonomer kan ha påverkat respondenternas svar. Den så kallade intervjuareffekten innebär att både intervjuarna och respondenterna har förväntningar på den andra partens beteende, vilket till exempel kan leda till att respondenter svarar som man ”bör” svara¹⁹.

Egenintresse har förmodligen präglat svaren under intervjun. Eftersom uppsatsen senare kommer att vara tillgänglig för alla inom organisationen påverkade förmodligen även detta respondenternas svar. Många av de intervjuade påpekade självmant att de inte var rädda för att uttrycka sina åsikter. Några få var dock mer försiktiga. Det verkade också som om faktumet att vi inte tillhörde organisationen utan kom utifrån innebar att de var mer villiga att tala fritt.

Semistrukturerade och semistandardiserade intervjuer ledde till att olika individer lade olika stor vikt vid frågorna. Dock diskuterades alla teman i större eller mindre omfattning. Flexibilitet, det vill säga anpassningen till situationen och individen, fick därmed en högre prioritet än den kvantifierade bearbetningen av svaren.

Att arbeta med öppna svar leder till att reliabiliteten – det vill säga hur exakt och säkert något mäts – för undersökningen minskar. Flexibiliteten kan alltså vara till nackdel. Dock menar Rosengren och Arvidsson att bundna svar kan leda till en lägre validitet. Det har alltså lagts större vikt vid validiteten i denna undersökning, vilket kan sammankopplas till att det är en fallstudie.²⁰ Ledande frågor under intervjuerna undveks för att låta respondentens åsikt komma i första rummet.

Inspelning av intervjuer skulle kunna ha en negativ effekt eftersom respondenterna kan bli mer formella och medvetna om ordval och så vidare. Ingen av de intervjuade gav dock intrycket av att ha något emot inspelning. De kan möjligtvis ha blivit något mer försiktiga i sina svar, men detta är svårt att kontrollera.

Då informationsinsamlandet inskränkte sig till officiell dokumentation och intervjuer, innebar det att intervjupersonernas uppfattningar ges stor tilltro. För att undvika inprogrammerade svar utformades intervjumallen för att i möjligaste mån närma sig intressanta ämnesområden från ett indirekt håll. Dessutom fungerade den som en checklista för att alla ämnesområden skulle täckas under alla intervjuer.

¹⁷ Patei, Runa & Tebelius, Ulla (1987)

¹⁸ Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1997)

¹⁹ Rosengren, Karl Erik & Arvidsson, Peter (1992)

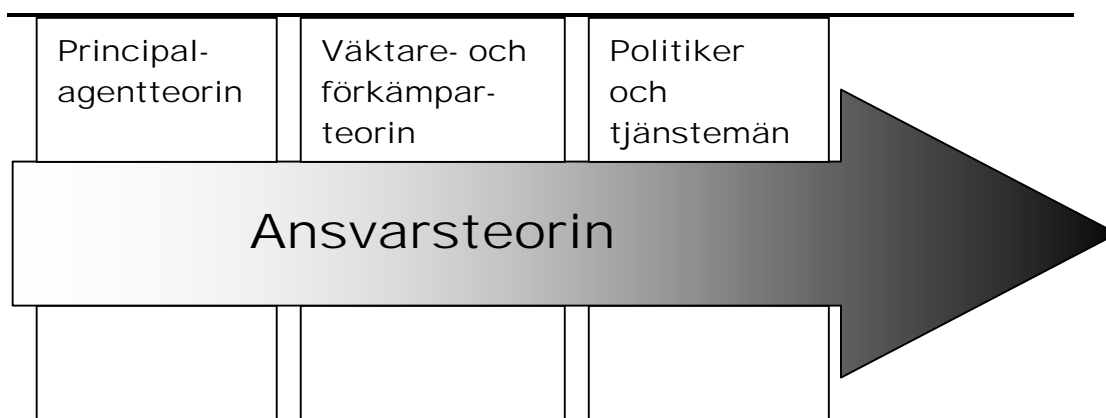
²⁰ Ibid.

Bortsett från detta är det alltid svårt för respondenter att uppvisa brister i sin personlighet eller organisation inför utomstående. Även den interna dokumentationen är baserad på organisationens eller till och med dokumentets författares uppfattning, vilket kan ge bias. Förförståelsen intervjuerna bär på tillsammans med intresse och så vidare skulle kunna leda till att intervjuerna tolkas på ett visst sätt. Olika åsikter och tolkningar inom gruppen har dock lett till att intervjuerna har upptagits och styrts på tre olika sätt samt att tolkningsproblem granskats ur flera olika synvinklar, vilket lett till en kritisk granskning som byggt bort en del av det negativa med intervjuerna.

Inbjudan från Klippans kommun kan även den innebära en situation då det är svårare att förhålla sig objektiv. En invändning mot detta är att förutsättningarna för undersökningen har varit väldigt lösa och utan direktiv, vilket innebär att fokus på studien var öppen.

3 TEORI

I kapitlet presenteras de teorier och diskussioner som ligger till grund för den vidare analysen. Inledningsvis kommer ansvarsteorin att presenteras för att läsaren skall ha denna som utgångspunkt då övriga tre teorier som alla behandlar roller presenteras. Därmed fungerar ansvarsteorin som huvudsaklig förklaringsvariabel då förändringar i roller senare skall identifieras.



Figur 1: Ansvarsteorins genomgående roll i förhållande till de övriga teorierna och diskussionerna i denna studie

3.1 Ansvar – accountability

Accountability är ett svåröversatt ord som kan tolkas på olika sätt. Alla forskare håller med om att accountability, det vill säga ansvar, behövs, men det finns ingen enhetlig bild av vad ordet egentligen betyder²¹. En definition är att accountability handlar om att förklara och rättfärdiga vad som gjorts, vad som görs och vad som kommer att göras²².

Enligt Johansson, som i sin avhandling försökt klargöra betydelsen av ansvar, kan responsibility och accountability rent språkligt sägas betyda samma sak även om det förstnämnda främst används inom organisationsteori och det sistnämnda inom redovisningsteori. Båda kan dock översättas med ansvarighet. Vidare menar hon att accountability brukar betyda att man skall svara eller ansvara till/inför någon för vad man gjort. Begreppet innebär också i en klassisk tolkning av Fayol att ansvar kopplas till befogenheter och makt.²³

²¹ Se bland annat Cassel, Filip (2000) och Sinclair, Amanda (1995)

²² Jackson (1982) enligt Stewart, J.D. (1984)

²³ Johansson, Ulla (1998)

Lindholm har i sin doktorsavhandling gjort en skillnad mellan ansvar och ansvarighet utifrån danskans begrepp. Skillnaden enligt henne är att ansvar bygger på det formella systemet och därmed alltid måste förekomma. Ansvarighet å andra sidan är informellt, vilket innebär att man utgår ifrån att personen har en viss kompetens och får en viss tilltro. Detta innebär i sin tur att ansvarighet alltid finns närvarande.²⁴

3.1.1 Uppsatsens definition av accountability

Amerikanen Ijiri gör däremot ingen skillnad på huruvida ansvar har sitt ursprung i det formella systemet eller inte. Hans definition av accountability är mer generell än många av hans kollegors, framförallt eftersom hans definition baseras på många olika mer eller mindre tvingande grunder. Genom att välja en sådan definition uppstår en mängd olika "accountability relationships", varför hela organisationer kan sägas bestå av olika "accountability networks"²⁵. I boken *Theory of accounting measurement*²⁶ definierar han accountability på följande vis:

By definition, accountability presumes a relationship between two parties, namely someone (an accountant) is accountable to someone else (an accountee) for his activities and their consequences. The accountability relationship may be created by a constitution, a law, a contract, an organizational rule, a custom, or even by an informal moral obligation. A corporate is accountable to its shareholders, creditors, employees, consumers, the government, or the public in general based on a variety of relationships created between them.

Definitionen av accountability i denna uppsats överensstämmer med Ijiris definition som presenteras ovan. Ordet accountability kommer fortsättningsvis att översättas med ordet ansvar.

3.1.2 Fem olika typer av ansvar

Sinclair har i en studie om ansvar i den offentliga sektorn i Australien definierat fem olika typer av ansvar: Politiskt (political), inför allmänheten (public), inför över- och underordnad inom organisationen (managerial), professionellt (professional) och personligt (personal). Inom varje ansvarstyp är det olika aktörer som en person har ansvar inför.

Politiskt ansvar i Sinclairs undersökning innebär att administratörerna skall arbeta med administrativa uppgifter och politikerna med politiska uppgifter. Det politiska ansvaret handlar alltså om att politikerna skall ägna sig åt politiken. Detta gör att det politiska ansvaret i viss mån skyddar administratörerna från att politikerna blandar sig i deras uppgifter och tvärt om. Innan sågs det politiska ansvaret dock endast som ett sätt att få administratörerna att känna ett större ansvar, eftersom de sågs som ansvariga inför de valda politikerna. Enligt Sinclair

²⁴ Lindholm, Cecilia (2003)

²⁵ Ijiri (1975) enligt Ljungdahl, Fredrik (2003) s. 2

²⁶ Ijiri, Yuji (1975) s. ix

fungerar även det politiska ansvaret som ett skydd för administratörerna då det råder politisk instabilitet.

Ansvar inför allmänheten är i jämförelse med ovanstående inte så formellt men mer direkt, enligt Sinclair. Detta kan till exempel vara att politiker får stå till svars för hur de administrativt använder de allmänna medlen genom media. Att upprätta och behålla kontroll över hur de allmänna medlen används, kostar dock även detta mycket pengar.²⁷ Det kan ibland uppkomma situationer där en del av allmänheten är gynnad medan den andra missgynnas, särskilt eftersom kommuninvånarna är en ytterst heterogen grupp. I sådana situationer är det den underordnades bedömning som är avgörande för hur resurserna skall fördelas.²⁸

Ansvar gentemot över- och underordnad inom organisationen innebär att en person skall stå till svars för de delegerade uppgifterna som skall utföras mer konkret. Personen svarar inför en överordnad antingen för det ekonomiska resultatet eller för att uppfylla sina uppgifter med givna resurser. Detta innebär också att personen behöver en viss frihet för att kunna hantera de uppgifter han har fått inom sin ram.²⁹ Ansvaret innebär inte att till punkt och pricka utföra order, utan att personen skall kunna svara på varför han har gjort något och i detta både ta hänsyn till sin egen men även till sin överordnades möjliga bedömning³⁰.

Broadbent och Laughin menar att skillnaden mellan politiskt ansvar, ansvar inför allmänheten och ansvar gentemot över- och underordnade är att de två första innebär att personen är ansvarig inför sina väljare med den befogenhet han fått medan en som är ansvarig inför över- och underordnad, är ansvarig för de förpliktelser han har fått delegerat. Skillnaden är graden av kontroll då väljarna har en ganska dålig möjlighet att kontrollera de valda medan den överordnade i det senare fallet kan utöva en större kontroll på den underordnades prestation.³¹

Professionellt ansvar tar upp diskussionen om att vara ansvarig inför sin yrkeskår och att kunna leva upp till de krav som yrket medför. Dock kan professionalism dölja att det i praktiken utförs fel saker.³² Socialisering under en utbildning eller liknande kan medföra att personen får det yrkets värderingar med sig ut i arbetslivet. Johansson pekar i detta samband bland annat på hur kvalitet mäts, till exempel i samband med hur ofta något skall göras, eller hur det skall göras. Kulturen i organisationen kan också klargöra denna måttstock, särskilt om det finns en socialiseringsprocess.³³ I den offentliga sektorn, som består av flera olika verksamheter, finns det dock många olika professioner som påverkar individerna³⁴.

Personligt ansvar bygger på individens samvete och värderingar, menar Sinclair. Det personliga ansvaret kan även förstärkas av en organisationskultur där uttalade värderingar och tankegångar kan öka den personliga ansvars känslan. I det personliga ansvaret ingår också att en person måste göra det han tror är rätt och sedan leva med konsekvenserna. Det personliga ansvaret kan också kopplas till engagemang och den positiva känslan av ansvar och den frihet detta ger.

²⁷ Sinclair, Amanda (1995)

²⁸ Johansson, Ulla (1998)

²⁹ Sinclair, Amanda (1995)

³⁰ Johansson, Ulla (1998)

³¹ Broadbent, Jane & Laughlin, Richard (2003)

³² Sinclair, Amanda (1995)

³³ Johansson, Ulla (1998)

³⁴ Lindholm, Cecilia (2003)

Sinclairs slutsats är att vid en förändring av ett administrativt system bör alla dessa aspekter beaktas, i motsats till att bara beakta en aspekt som bara kan hänföras till en ideologi.³⁵

3.2 Principal-agent

Den huvudsakliga innebörden av principal-agentteorin är att relationen mellan två eller fler parter regleras i ett skrivet eller oskrivet kontrakt där principalen är överordnad och styrande medan agenten är underordnad och den som skall bli styrd. Principalen, ägaren, anlitar en agent, ofta en manager, för att denne mot kompensation skall genomföra en uppgift, det vill säga i detta fall leda företaget. Samtidigt överlämnar han en del av sin beslutanderätt till agenten. I och med detta har principalen även överlämnat en del av sin kontroll till agenten och är i större eller mindre utsträckning utelämnad till dennes omdöme vad gäller fördelning av resurser.³⁶

I boken *Relevance Lost* beskrivs principal-agentteorin som ett svar på en alltmer tilltagande komplexitet inom företagen. Då ägaren inte längre hade möjlighet att ensam finansiera sin verksamhet måste ägar/managerförhållandet delas upp mellan olika personer och bidrog därmed till organisationernas komplexitet. Komplexiteten innebar att decentralisering var nödvändig och teorin medförde en analytisk metod att bedöma behovet av kontrollsystem.³⁷

Enligt Broadbent och Laughlin kan delegering i teorin ske mellan två ytterligheter. Antingen får agenten en mycket specifik uppgift där principalen kontrollerar agentens beteende in i minsta detalj, eller så får agenten en generell uppgift där det är upp till denne att själv avgöra lämpligt tillvägagångssätt. Författarna påpekar dock att en blandning mellan ytterligheterna är troligare. Detta har till följd att agenten i praktiken alltid har en viss handlingsfrihet.³⁸

3.2.1 Förutsättningar för ansvar mellan principal och agent

Enligt Bergstrand och Olve är budgeten ett medel för att åstadkomma ansvarsfördelning, vilket i sin tur leder till att en person kan och får ta beslut inom givna ramar. De menar också att målstyrning och rambudgetering bland annat har till uppgift att fördela ansvaret mellan cheferna.³⁹

I Johansson avhandling *Om ansvar* menar hon att ta ansvar till skillnad från att inte ta ansvar innebär att man ser till att arbetsuppgiften man fått blir utförd, antingen genom att själv göra den eller genom att delegera. Helheten är viktig för ansvar. Helhetsansvar innebär förutom att agenten gör det som han uttryckligen blir tillsagd, så ser han även till att göra det som inte är uttalat, men ändå tillhör uppgiften för att göra ett bra jobb.

Hon påpekar även att engagemang är nödvändigt för att kunna förena ansvaret med en helhetssyn. Flexibiliteten och kreativiteten som uppstår är nödvändig för

³⁵ Sinclair, Amanda (1995)

³⁶ Anthony, Robert N & Govindarajan, Vijay (2001)

³⁷ Johnson, H. Thomas & Kaplan, Robert S. (1987)

³⁸ Broadbent, Jane & Laughlin, Richard (2003)

³⁹ Bergstrand, Jan & Olve, Nils-Göran (1996)

att kunna lösa uppgiften som ibland inte är helt specificerad. Ansvar innebär även att konsekvenser av handlandet beaktas, vilket även kan medföra en prioriteringsfråga eftersom där vissa gynnas måste kanske andra missgynnas.⁴⁰

Eftersom det enligt principal - agentförhållandet finns en delegering av befogenheter, och agenten åtagit sig att förvalta principalens resurser, krävs det också en återrapportering av agenten till principalen. När detta har skett bör, enligt Cassel, principalen visa att återrapporteringen eller genomförandet av denna givit upphov till antingen gillande eller ogillande. Kvalitén på återrapporteringen måste vara hög för att möjliggöra den positiva eller negativa reaktionen. Alla dessa fyra steg – delegering, åtagande, återrapportering och gensvar – skall dessutom vara så tydliga som möjligt. Agenten måste till exempel veta vad han har åtagit sig, det vill säga vilka befogenheter han fått och vilka krav som finns.

Vidare menar Cassel att tydligheten också innebär att vid avvikelser från uppdraget skall detta rapporteras så fort som möjligt, och inte komma som en överraskning i slutrapporten. För att bedöma om uppdraget utförts som begärts och för att få trovärdighet bör både interna och externa revisorer anlitas för att göra bedömningen.⁴¹

Synliggörande av olika förhållanden genom till exempel redovisningen innebär dock att agenten i viss mån kan välja vilken information han vill redovisa. Ibland kan den finansiella redovisningen användas för att försöka gömma vissa förhållanden för principalen. Lindholm menar att det är kunskap, intentioner och intressen som avgör vilken information som synliggörs⁴² (se även diskussion om asymmetrisk information i kapitel 3.2.4). Cassel menar att det är viktigt att det finns en tydlig agent, det vill säga att det alltid finns någon som är ansvarig för en åtgärd och att man vet vem som har det ansvaret, så att denne kan ställas till svars för resultatet.

Vidare menar han att ytterligare en aspekt av ansvar är tilltro. Eftersom det sker en delegering av befogenheter måste principalen lita på att agenten utför de uppgifter han eller hon fått. Inom den kommunala verksamheten har det länge funnits en tradition av hög grad av tilltro, vilket åsidosatt kraven på tydlighet och ansvar. En rad författare har också pekat på att förtroende även till viss del gör kontroll onödigt. Nu har dock allmänheten börjat ifrågasätta politikerna på ett annat sätt vilket ökar kraven på ansvar. Viktigt är också att även om befogenheter delegeras så kvarstår ansvaret hos den som delegerat.

En svaghet i den kommunala styrningen i Sverige är enligt Cassel att målformuleringarna ofta inte hänger ihop med vad som faktiskt är möjligt att uträtta med de resurser som agenten har till sitt förfogande. Detta är bland annat en följd av att ansvaret inte är tillräckligt tydligt.⁴³ Ett tydliggörande av ansvaret skulle innebära att agenten inte åtar sig uppgiften att nå målen med de givna resurserna utan istället ändrar målformuleringarna alternativt kräver mer resurser.

⁴⁰ Johansson, Ulla (1998)

⁴¹ Cassel, Filip (2000)

⁴² Lindholm, Cecilia (2003)

⁴³ Cassel, Filip (2000)

3.2.2 Målöverensstämmelse

Principal-agentteorin förutsätter att alla parter handlar i eget intresse för att uppnå största möjliga nytta för sig själv⁴⁴. Detta medför en inbyggd konflikt då agenten har delegerats utrymme att handla efter egna intressen och därmed eventuellt mot principalens intressen eftersom denne avsat sig en del av sin kontroll.⁴⁵

Hatch menar att en definition av kontroll är ”en mekanism som rör förverkligande av strategier”. Problemet organisationen har är att individernas mål inte stämmer överens med organisationens strategier. På grund av detta måste principalen på något sätt kontrollera den andra parten för att dennes handlingar skall ske i enlighet med organisationens mål i största möjliga mån.⁴⁶

I detta sammanhang är det också viktigt att påpeka att de övergripande målen som skall leda till att agenten och principalens intresse överensstämmer också måste mätas – helst på flera olika sätt för att skapa större tillförlitlighet. Mål och uppföljning ingår därmed i principalens kontroll över agenten och den beslutanderätt som delegerats⁴⁷.

Enligt Anthony och Govindarajan så påverkas graden av målöverensstämmelse både av formella och informella faktorer. De formella faktorerna består av strategisk planering, budget och manualer, men dessa blir inte verkningfulla om inte också de informella faktorerna såsom arbetsmoral, ledarstil och kultur beaktas. Om inte de informella faktorerna överensstämmer med de formella, blir det svårt att uppnå konsensus angående målen i organisationen.⁴⁸

Grant pekar också på kulturen som hindrande faktor för att uppnå målöverensstämmelse. Olika subkulturer kan utvecklas – medvetet eller omedvetet – som förhindrar målöverensstämmelse genom att dessa sätter upp egna mål som eventuellt inte överensstämmer med organisationens övergripande mål.⁴⁹

3.2.3 Benägenhet att ta risker

Ytterligare en intressekonflikt som teorin framställer är att agenten är obenägen att ta risker, medan principalen är riskneutral. Agentens insats i företaget är enligt Anthony och Govindarajan i många fall stor, vilket innebär att agenten är riskavers eftersom han isolerar hela sitt arbete till ett enskilt företag. Agenten kan alltså i de flesta fall inte sprida sina risker på andra företag. Principalen däremot, som oftast endast har en liten andel i företaget, kan förutom att han delar risken med andra, sprida sin risk genom att investera i andra företag.⁵⁰

⁴⁴ Johnson, H. Thomas & Kaplan, Robert S (1987)

⁴⁵ Baldvinsdottir, Gudrun & Johansson, Inga-Lill (2001)

⁴⁶ Hatch, Mary Jo (2000) s. 356

⁴⁷ Johnson, H. Thomas & Kaplan, Robert S. (1987)

⁴⁸ Anthony, Robert N & Govindarajan, Vijay (2001)

⁴⁹ Grant, Robert M. (1998)

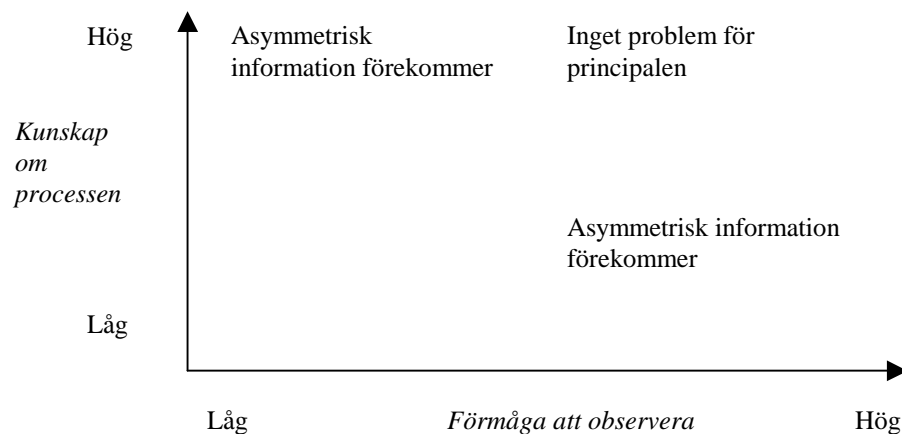
⁵⁰ Anthony, Robert N & Govindarajan, Vijay (2001)

3.2.4 Asymmetrisk information

Asymmetrisk information uppstår när en part har mer information än den andra och nyttomaximeringen för individen innebär att agentens mål inte överensstämmer med principalens. I de flesta fall är det agenten som, genom sin unika kunskap om verksamheten, har mer information. Principalen har oftast bara tillgång till andrahandsinformation om agentens förmåga och handlingar⁵¹ eftersom en ständig observation och övervakning inte är möjlig. Därför finns det alltid en osäkerhet om agenten handlar i principalens intressen, det vill säga om det förekommer opportunist⁵². Broadbent et. al. påvisar detta med ett enkelt exempel: En taxichaufför som skall köra från A till B har motivation att ta en längre väg och därmed tjäna mer pengar om kunden inte känner till staden, det vill säga har mindre information.

Vidare menar de att adverse selection eller gömd information innebär att principalen inte har tillgång till all information förrän efter den ekonomiska uppgörelsen. Eftersom principalen inte har tillgång till information om utgångsläget kan denne heller inte avgöra om agenten har handlat effektivt eller i företagets intresse. Den andra typen av asymmetrisk information, moral hazard eller gömd handling, betyder att agenten ändrar handlande utan att principalen får reda på det. Det ändrade agerandet ger konsekvenser på resultatet men kan inte observeras av principalen ens efteråt.⁵³

Birnberg visar i en modell med hjälp av Ouchis klanorganisation hur principalens olika kombinationer av kunskap och förmåga att observera handlingar kan beskriva principalens problem:



Figur 2: Principalens olika problem. Ouchis modell enligt Birnberg.⁵⁴

Figur 2 visar att om principalen har gedigen kunskap om processen och agenten inte har någon kunskap utöver detta finns det inget problem för principalen. I detta

⁵¹ Verstegen, B.H.J (2001)

⁵² Anthony, Robert N & Govindarajan, Vijay (2001)

⁵³ Broadbent, Jane et. al. (1996)

⁵⁴ Ouchi (1979) enligt Birnberg, Jacob G. (1992), s. 6

fall kan principalen välja mellan olika kontrakt som är utformade för att maximera agentens prestation. Om asymmetrisk information förekommer, innebär det att principalen har en sämre position än om han har stor kunskap om processen och stor förmåga att observera.⁵⁵

Ouchis klanorganisation bygger på att individens mål överensstämmer med organisationens. På detta sätt så kommer individen att handla i organisationens intresse som en följd av att han handlar i sitt eget intresse. Klanorganisationen förutsätter dock en homogen kultur, vilket även innebär att en hög personalomsättning inte får förekomma. Ouchi skriver: "In everyday language, people must either be able to trust each other or to closely monitor each other if they are to engage in cooperative enterprises."⁵⁶

För att åstadkomma en så homogen kultur som möjligt, vilket är en förutsättning för klanorganisationen, användes redskap som val av personal, socialisering och den organisatoriska miljön. En klanorganisation innebär att eftersom individerna handlar enligt principalens mål utgör detta inte något problem. Då behöver bara en av de två dimensionerna vara uppfyllda i ett styrsystem, det vill säga antingen styrs processen/beteendet eller resultatet, beroende på vilken information som finns. Ytterligare en synvinkel är att i en klan undanhåller agenterna ingen information för egen vinning.⁵⁷

3.2.5 Lösningen på problemen med målöverensstämmelse, risktagande och asymmetrisk information

Det finns enligt teorin två sätt att lösa problemen med målöverensstämmelse, olika riskbenägenhet och asymmetrisk information: Antingen sker en övervakning av agenten, eller så ges agenten incitament till att agera i principalens intresse. Olika sorters kontrollsystem kan bevaka och inskränka agentens handlingsfrihet för att på så sätt få agenten att handla i principalens intresse. Den vanligaste modellen är finansiella rapporter som granskas av tredje part. Principal-agentteorin säger dock att kontroll och observation bäst lämpar sig vid specificerade uppgifter där agentens uppgift klart och tydligt framgår. Dessutom måste uppgiften gå att övervaka.⁵⁸

Vid ett anställningsförhållande finns oftast inte arbetsuppgifterna specificerade i tillräckligt hög grad för att kontroll skall vara ett lämpligt medel. Utifrån diskussionen om asymmetrisk information kan heller inte principalen avgöra den anställdes effektivitet. En möjlig utväg då agenten inte handlar i principalens intresse är att avskeda denna, med detta är oftast inte önskvärt då det orsakar en stor kostnad. Direkt kontroll ger inte heller någon motivation till den anställda att utföra mer än minimum, förutom att även detta både kostar och förutsätter information om agenten.⁵⁹

Alternativet till kontroll är därför att agenten erbjuds olika incitament för att handla i principalens intresse. Eftersom incitamenten utgår från agentens

⁵⁵ Ouchi (1979) enligt Birnberg, Jacob G. (1992)

⁵⁶ Ouchi, William G. (1979) s. 846

⁵⁷ Ouchi (1979) enligt Birnberg, Jacob G. (1992)

⁵⁸ Anthony, Robert N & Govindarajan, Vijay (2001)

⁵⁹ Grant, Robert M. (1998)

handlande och resultat kringgår detta problemet med att agenten handlar i egenintresse, eftersom principalens och agentens intresse nu sammanstrålar och målöverensstämmelse är uppnådd. Då resultatmåttén direkt påverkar hur agenten handlar, är det viktigt att dessa direkt överensstämmer med vad principalen vill uppnå. Incitamenten utgår dock ofta i monetär ersättning i form av vinstbaserad bonus eller aktier, vilket kan kosta företaget stora pengar.⁶⁰

Problemen mellan principal och agent diskuteras oftast som ett problem mellan ägare och manager, men även längre ner i hierarkin finns detta svårighet. Eftersom teorin bygger på att det finns en överordnad som delegerar till en underordnad som handlar i eget intresse finns problemet i hela organisationen. Belöning, kontroll och uppföljning är därför viktigt även på andra nivåer i organisationen.⁶¹

Förhållandet mellan överordnad och underordnad förenklas dock ofta i alltför hög grad i teorin, menar vissa kritiker. Exempel på ytterligare faktorer av vikt i förhållandet, som inte tas upp här, är individernas personlighet och därmed även hur riskbenägen personen är, icke-finansiella motiv, förtroendefrågor och framtidens inflytande på agentens agerande.⁶²

Enligt Frey använder sig den offentliga sektorn av en något annorlunda metod för att uppnå målöverensstämmelse mellan principalen och agenten. I hög grad förlitar sig principalen till socialisation och självurval jämfört med principal-agentteorins huvudsakligen monetära belöningssystem. Författaren nämner den offentliga sektorns mjuka belöningar bestående av titlar, ordnar och ceremonier. Kontroll av makt sker i offentligheten genom verkställande, lagstiftande och dömande enheter. Dessutom begränsas politikerna genom val, antal tillåtna omval samt genom rotation på poster i vissa länder (se även Ouchis klanorganisation kapitel 3.2.4).⁶³

Som motpol eller vidareutveckling till principal-agentteorin har stewardship-teorin tagits fram av David, Schoorman & Donaldsson. De menar att alla managers inte handlar utifrån egenintresse och nyttomaximering. Avsikten med deras teori är även att ta hänsyn till andra antaganden som inte baseras på rena ekonomiska fakta för individen, till exempel ett agerande som utgår från kollektivistiska värden istället för individualistiska. Psykologiska och sociologiska faktorer finns också med i bilden i denna teori.⁶⁴

3.3 Väktare och förkämpar

Budgetutformningen har i de allra flesta svenska kommuner traditionsenligt bestått av de olika nämndernas jakt efter resurser. Anslagstänkande och strävan efter att maximera budgetanslagen har i viss mån gått ut över nämndernas kärnverksamhet. På samma sätt, men på andra sidan med kommunens skattemedel i händerna, sitter kommunledningen och bevakar sina intressen som avseende

⁶⁰ Anthony, Robert N & Govindarajan, Vijay (2001)

⁶¹ Ibid. Se även Grant, Robert M. (1998) och Hatch, Mary Jo (2000)

⁶² Anthony, Robert N & Govindarajan, Vijay (2001)

⁶³ Frey, Bruno S. (2003)

⁶⁴ Davis, James H. & Schoorman, F. David & Donaldson, Lex (1997)

budgeten handlar om att få pengarna att räcka till hela den kommunala verksamheten.

Wildavsky har beskrivit komplexiteten i denna budgetprocess som leder till ett rollspel där de aktuella aktörerna verkar för sina intressen. I detta rollspel, som visat sig äga rum i alla budgetkopplade verksamheter, talar han vidare om två dominerande roller. På ena sidan finns förkämparna som värnar om sin verksamhet och därmed ständigt äskar medel att expandera sin roll. På andra sidan finns väktarna som värnar om hela verksamheten och därmed försöker se till att det inte går åt för mycket pengar i en enskild verksamhet.⁶⁵

Vad som i detta sammanhang bör belysas extra noga är att maktförhållandet mellan väktare och förkämpar avgör huruvida budgeten kan fungera som styrmedel för ledningen eller inte, och väktarnas styrka bestäms i sin tur av hur budgetprocessen är organiserad.⁶⁶

Brorström och Solli menar att det krävs att rollerna är någorlunda jämnstarka, för att upprättandet av budgeten skall fungera och mynna ut i en välbalanserad budget. Om väktarna skulle få för stort övertag skulle verksamhetens utvecklingstakt drabbas, medan starka förkämpar medför påfrestningar i hela organisationen till följd av det expansiva beteendet. Vidare poängterar författarna hur viktigt det är att betrakta väktare och förkämpar som roller, eftersom exempelvis en förvaltningschef ikläder sig rollen som förkämpe gentemot nämnderna men också rollen som väktare gentemot den egna förvaltningen. Enligt Brorström och Solli råder det inget tvivel om att dessa roller finns, men de måste vara rimligt balanserade.⁶⁷

Det finns ett antal mer eller mindre välanvända strategier som används av de respektive rollerna. Om man väljer att betrakta dessa strategier separat kan de lätt uppfattas att fungera som ett sätt att lura till sig maximalt med resurser. Om man istället väljer att betrakta dessa olika strategier i sitt sammanhang så tydliggörs syftet att förstärka den egna rollen. Eftersom budgetarbetet återkommer med jämna mellanrum, vanligen ett år, så finns det inget utrymme för så kallat falskt spel. Dock är det viktigt för alla inblandade att förstå sig på de använda strategierna för att kunna tillgodogöra sig diskussionen i budgetsammanhang.⁶⁸

3.3.1 Väktarstrategier

Till att börja med kan konstateras att väktarnas ansvarsområde är mycket större än förkämparnas, varför väktarna inte kan förväntas ha samma detaljkunskap som förkämparna om en enskild verksamhet. Bland annat medför detta att väktarnas strategi blir att sprida krismedvetande och att ändra i budgetsystemet. Väktarstrategin i följande avsnitt är baserat på Brorström och Solli resonemang i *Kommunekonomi: principer, praxis och problem*.⁶⁹

Krismedvetande sprids av väktare för att öka förståelsen för helheten. Genom detta förfarande så hoppas de sätta förkämparnas motargument ur spel vid budgetförhandlingar då de kan hänvisa till hela organisationens välmående.

⁶⁵ Wildavski (1975) enligt Brorström, Björn & Solli, Rolf (1990)

⁶⁶ Bokenstrand, Cecilia (1996)

⁶⁷ Brorström, Björn & Solli, Rolf (1990)

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

Ändring av budgetsystem som strategi har sitt ursprung i tanken om att verksamhetsansvariga ständigt försöker presentera sina förslag på ett sätt så att de kan få sina anslag maximerade. Vid användning av rambudgetering kommer verksamhetsansvariga efter en tid fram till hur mycket över ramen de kan ligga utan att något händer. Observeras bör dock att dessa beteende utvecklas först efter en viss tid, varför byte av budgetsystem kan vara användbart för väktarna. Vidare bör det poängteras att denna strategi – byte av budgetsystem – är väldigt arbetskrävande.

En annan väktarstrategi som verkar mer sällsynt, men möjligen mer effektiv, är att överlåta väktarskapet till nämnderna. Detta ställer dock stora krav på nämnderna som i viss utsträckning tvingas flytta fokus från verksamheten till ekonomin, vilket i sig kan vara problematiskt. Väktarna kan även minska sina styrambitioner genom att avstå detaljstyrning. Istället fokusera de då på den övergripande styrningen genom att definiera och lämna ekonomiska ramar, som följs upp med studier av hur pengarna använts.

3.3.2 Förkämparstrategier

Förkämparna har i och med sitt snävare ansvarsområde möjlighet att i större utsträckning än väktarna utveckla sina strategier, vilket ger dem en fördel i budgetberedningen med en mer slagkraftig argumentation. Även detta avsnitt är baserat på Brorström och Solli tankegångar.⁷⁰

Som förkämpe finns det flera olika strategier att använda. Förkämparna kan exempelvis utbilda väktarna genom att föra en diskussion som talar om vilka konsekvenser som olika agerande medför. Alternativt kan de poängtera hur bra verksamheten fungerar och hur uppmärksamman den är. Som förkämpe är det viktigt att förmedla att det bara finns en lösning på problemet.

Ett vanligt scenario i budgetarbetet är att nedskärningar skall genomföras, och då är det väsentligt att förkämparna har motstrategier. En vanlig motstrategi i sådana situationer är att poängtera sambandet mellan anslag och verksamhet, där det illustreras hur mycket av verksamheten som kommer att försvinna, det vill säga göra en konsekvensanalys. Om det är möjligt kan man även hänvisa till lagar och normer. Eftersom ingen väktare har ambition att bryta lagen är detta en effektiv strategi som förkämparna kan använda sig av.

Ytterligare förkämparstrategier som står till buds är att tala genom avnämarna, det vill säga brukarna. Genom att uppmuntra dessa att argumentera för sin sak eller visa sitt missnöje vid kommunfullmäktiges budgetsammanträde blir det svårare att motivera nedskärningar. Förkämparna kan även se till att inte föra upp ett ärende i samband med budgeten, utan att vänta tills tiden runnit ut för den ordinarie processen, för att på så sätt gå vid sidan av budgeten.

3.3.3 Maktförskjutning

Rambudgetering har använts i många svenska kommuner sedan mitten på 1980-talet, där den ekonomiska ramen anges av kommunens politiska ledning. Efter det

⁷⁰ Ibid.

att ramarna är fastställda lämnas den detaljerade uppdelningen att genomföras på lägre beslutsnivå. Denna metod är enligt Brunson den enda som ger väktarna reella förutsättningar att styra effektiviseringar och omfördelningar. I detta system blir väktarnas informationsbehov mindre och decentralisering av makt och ansvar i organisationen blir tydlig. Modellen tillåter vidare väktarna att lyfta blicken och därmed öka helhetsperspektivet, samtidigt som den förespråkar mindre inflytande och styrning i detaljfrågor.⁷¹

Vidare innebär rambudgetering enligt Brunson en maktförskjutning till väktarna, som enligt empiriska observationer trots detta inte lyckats stärka sin roll. Han menar att detta beror på att rambudgetering innebär att budgeten förändras i små steg från år till år, med föregående år som bas. Detta förklaras med att en stor del av resurserna är låsta genom tidigare beslut varför handlingsutrymmet för väktarna blir mindre. Dessutom finns tydliga indikationer på att det är den politiska ledningen som brustit då man misslyckats med att formulera och ställa upp klara mål för verksamheten till vilka resultaten kan relateras.⁷²

3.4 Politiker och tjänstemän

Kommuner styrs, leds och förvaltas av politiker och tjänstemän. Ett av de stora samtalsämnena i kommunvärlden idag är hur dessa två olika aktörer skall samverka, både ur ett perspektiv som sätter ord som effektivitet och maximalt resursutnyttjande i första rummet, men även med avseende på att det är politikerna i egenskap av att vara folkvalda representanter som är de som egentligen skall styra kommunerna.⁷³

3.4.1 Gränsdragning mellan olika roller

På vilket sätt politikerna skall utöva denna styrning är det däremot mycket diskussion runt. Skall politikerna vara med på detaljnivå i det operativa arbetet, eller skall de istället bedriva politik genom att definiera och klargöra de övergripande målen? Oavsett vilket så är gränsdragningen mellan politikers och tjänstemäns roller i kommunen ofta väldigt otydlig, och riktlinjer finns sällan som tydliggör ansvarfördelningen dem emellan. Diskussionen har enligt Nylunds förord i *Politiker och tjänstemän. Gränsdragning eller samspel*⁷⁴ i stora drag behandlat följande:

Behövs det mer samspel mellan politiker och tjänstemän? Ska vi sträva efter att politiker och tjänstemän tillsammans sätter upp målen för verksamheten? Och tillsammans kommer fram till hur målen ska omsättas i praktisk handling?

Eller

⁷¹ Brunson (1986) enligt Bokenstrand, Cecilia (1996)

⁷² Ibid.

⁷³ Nylund, Sven-Inge (1989)

⁷⁴ Nylund, Sven-Inge (1989), s. 5

Behövs det en skarpare gränsdragning mellan vad som är politikernas uppgifter och vad som är tjänstemännens? Ska politikerna enbart ägna sig åt att sätta upp mål för verksamheten och att utvärdera om målen uppfylls? Ska tjänstemännen ges frihet att själv avgöra på vilket sätt målen kan förverkligas?

Eller

Kan och måste vi hitta en tredje väg där vi kan åstadkomma både samspel och gränsdragning mellan politiker och tjänstemän? En väg där politikernas krav på inflytande även över sättet att förverkliga de övergripande målen kan kombineras med en effektiv och professionell verksamhet som ger utlopp för de anställdas kunskaper och kreativitet?

Nylund fortsätter diskussionen genom att belysa det faktum att människor idag är kunniga och vana att ställa krav, samtidigt som de ekonomiska förutsättningarna inte förbättras, vilket gör att kravet ökar på större ansvar och decentralisering. Diskussionen har fokuserats kring att politikernas ansvar skall öka genom att de definierar de övergripande målen och inte engagera sig i detaljer.

Genom att flytta fokus från de mindre frågorna kan politikerrollen tydliggöras mer då det övergripande ansvaret för kommunens framtid framhävs, menar Nylund. Detta förfarande innebär även ökat ansvar för tjänstemännen som då ges i uppdrag att uppfylla målen. Samtidigt finns en risk i ett sådant förfarande eftersom vissa kan uppfatta att politikernas inflytande minskar och deras roll blir mindre intressant, då det inte finns utrymme att tala om politiskt viktiga aspekter av genomförandet eller då frågorna inte är tillräckligt konkreta.⁷⁵

3.4.2 Vem tar besluten?

Nilsson menar i sin artikel ”Politikern och förvaltningen eller demokratisk styrning och effektiv verkställighet” att en anledning till att förhållandet mellan politiker och tjänstemän inte lyckats tydliggöras är att det internt är en väldigt känslig fråga som sällan lyckas diskuteras utan att smutskastning förekommer. Istället kör alla vidare i gamla hjulspår och gör likadant som de gjorde förra året.

Nilssons diskussion fortsätter med att ställa frågorna vem det egentligen är som tar besluten i kommunen, och vem det är som styr förvaltningen, tjänstemannen eller politikern. Vem definierar målen, och vem sköter uppföljningen? Förutsätter inte den demokratiska styrningen att det yttersta verkställighetsansvaret i förvaltningen ligger på en politiker? Men ingår det i en politikers roll att vara chef? Tidigare har det saknats både tydliga mål och accepterade sätt att följa upp dem, vilket har inneburit att förvaltningen istället har följt regler som kommit uppifrån. Detta är nu på väg att förändras, då chefsrollen innebär ett större ansvar.

Visst finns det svar på ovanstående frågor, men de är inte särskilt tydliga, menar Nilsson. Både politikern och tjänstemannen måste agera utifrån en samsyn på systemet, på hur ansvar och roller skall fördelas och utvecklas. Både politiker och tjänstemän riskerar utvecklas utan klara riktlinjer hur samspelet dem emellan skall ske, bland annat till följd av den ömsesidiga brist på förtroende som i vissa fall är ett faktum.

⁷⁵ Nylund, Sven-Inge (1989)

Vidare diskuteras politikerns roll i systemet. Det naturliga är förmodligen att politikern försöker rätta till de felaktigheter i systemet som han upptäcker, medan han istället kanske borde koncentrera sig på de strategiskt viktiga frågorna. Nilsson anser att ”vad är demokrati om inte uppgiften att forma demokratins spelregler?”⁷⁶

3.5 Sammanfattning av teorierna

Gemensamt för principal-agentteorin, väktare- och förkämparteorin samt diskussionen om politiker och tjänstemän är att de betraktar och beskriver förhållandet mellan olika aktörer på olika hierarkiska nivåer i en organisation. Likheter mellan teorierna är ofta stora, även om var och en av teorierna och diskussionerna medger en lite annorlunda synvinkel då olika roller i organisationen skall studeras. Ett medvetet val har tagits att hålla isär teorierna, med undantag av ansvarsteorin, för att på så sätt få olika tolkningar av rollförändringar. Därmed ges förutsättningar att erhålla en mer nyanserad tolkning av den empirin som i följande kapitel skall presenteras.

Ansvarsteorin kan ses som en löpande tråd på alla nivåer mellan över- och underordnad i en organisation, vilket kommer att synas i analyskapitlet. Den tolkning av ansvarsteorin som förekommer i denna uppsats är att ansvar kan ha sitt ursprung i en rad olika faktorer, såväl formella som mindre formella. Vidare anses hela organisationer genomsyras av ansvarsrelationer som organisationen vilar på. Konkret har fem olika ansvarstyper definierats, nämligen politiskt, inför allmänheten, inför över- och underordnade inom organisationen, professionellt och personligt.

Principal-agentteorin beskriver förhållandet mellan en principal (ägare/överordnad) och en agent (manager/underordnad). Förhållandet mellan dessa båda parter präglas av skillnad i målsättning, asymmetrisk information och olika benägenhet att ta risker. Enligt teorin kontrolleras agentens opportunism antingen genom övervakning och kontroll, eller genom incitament att handla i den överordnade partens intresse. Förhållandet mellan de båda parterna regleras genom ett kontrakt.

Väktare och förkämpar är en metafor för det spel som äger rum vid budgetförhandlingar bland annat i kommuner. Väktarna vaktar kommunens totala budget genom att se till att resurserna fördelas på ett optimalt sätt mellan olika områden för att kommunen skall kunna bedriva effektivt resursutnyttjande. Förkämparna däremot är angelägna om att expandera sin verksamhet och försöker ständigt maximera anslagen som tilldelas deras enhet. Det bör observeras att slaget mellan förkämpar och väktare förekommer på flera olika nivåer i organisationer och att en väktare kan vara förkämpe i en annan relation. I och med användandet av rambudgetering så tillåts väktarna lyfta blicken mot horisonten och syssla med den långsiktiga strategiska frågorna till förmån för detaljfrågor som annars tenderar att flytta fokus från kärnverksamheten. Teorin anser att detta innebär en maktförskjutning från förkämparna till väktarna, vilket även påverkar ansvarsutkrävandet.

Diskussionen om politiker och tjänstemän för upp samtalsämnen om hur gränsen mellan dessa båda aktörer skall dras och hur de skall samverka. Ett av de

⁷⁶ Nilsson, Bertil (1989), s. 17

största problemen med den otydliga gränsdragningen är att även ansvarsfördelningen blir suddig. Genom att politiker tydligare definierar mål som tjänstemännen skall genomföra, tydliggörs politikerrollen och då samtidigt tjänstemannarollen. Detta är ett förfarande som kan användas för att även definitionen av vem som är ansvarig skall klargöras.

4 KLIPPANS KOMMUN

I kapitlet redovisas den information som inskaffats om Klippans kommun genom intervjuer på plats i Klippan samt budgetar och det material om styrsystemet som varit tillgängligt genom Klippan kommuns intranät. Först kommer organisationen, respondenterna samt det gamla och det nya styrsystemet att beskrivas. Syftet med det nya systemet dess introduktion följer därefter, samt hur långt de kommit nu. Även de förändringar som respondenterna upplevt i samband med det nya styrsystemet redovisas här.

4.1 Organisationsstruktur

En kommuns aktörer kan först och främst delas upp i politiker och tjänstemän. Den största skillnaden dem emellan är att politikerna är valda i en period om fyra år medan tjänstemännen är anställda. De tillsatta politikerna styrs alltså av ett beslut av kommunens invånare, vilket kan påverka sammansättningen av ledningen från val till val. Under år 2002 ägde ett majoritetsskifte rum i Klippans kommun, vilket medförde att styrsystemet i viss mån ifrågasattes i olika diskussioner. Dessa diskussioner ledde dock inte till någon större förändring av styrsystemet. Ekonomichefen menar att styrsystemet är en grundstomme och inte en politisk värdering och därför inte behöver ändras vid ett politiskt majoritetsskifte.⁷⁷

Klippans kommun består av fem så kallade facknämnder: socialnämnden, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och byggnämnden samt räddningsnämnden. Till dessa hör vars en förvaltning utom till kultur- och fritidsnämnden och miljö- och byggnämnden, som är uppdelad på två förvaltningar vardera. Kommunstyrelsen har en samordnande roll för övriga nämnder. Under kommunstyrelsen finns även förvaltningar för ekonomi, IT, personal, kommunfastigheter, tekniskt kontor och kommunkansliet.

Förvaltningarna är, som tidigare nämnts, kopplade till varsin nämnd. De har även en gemensam chef, kommundirektören eller kommunchefen⁷⁸, som skall samordna förvaltningarna och ta hand om ledningsfrågor. Han är i sin tur underordnad kommunstyrelsen, kommunens regering.

Kommunstyrelsen är det ledande politiska organet i Klippans kommun och har till uppgift att bereda alla kommunfullmäktiges frågor. Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet och skall bland annat ta beslut i principiella frågor och kan liknas vid kommunens riksdag.

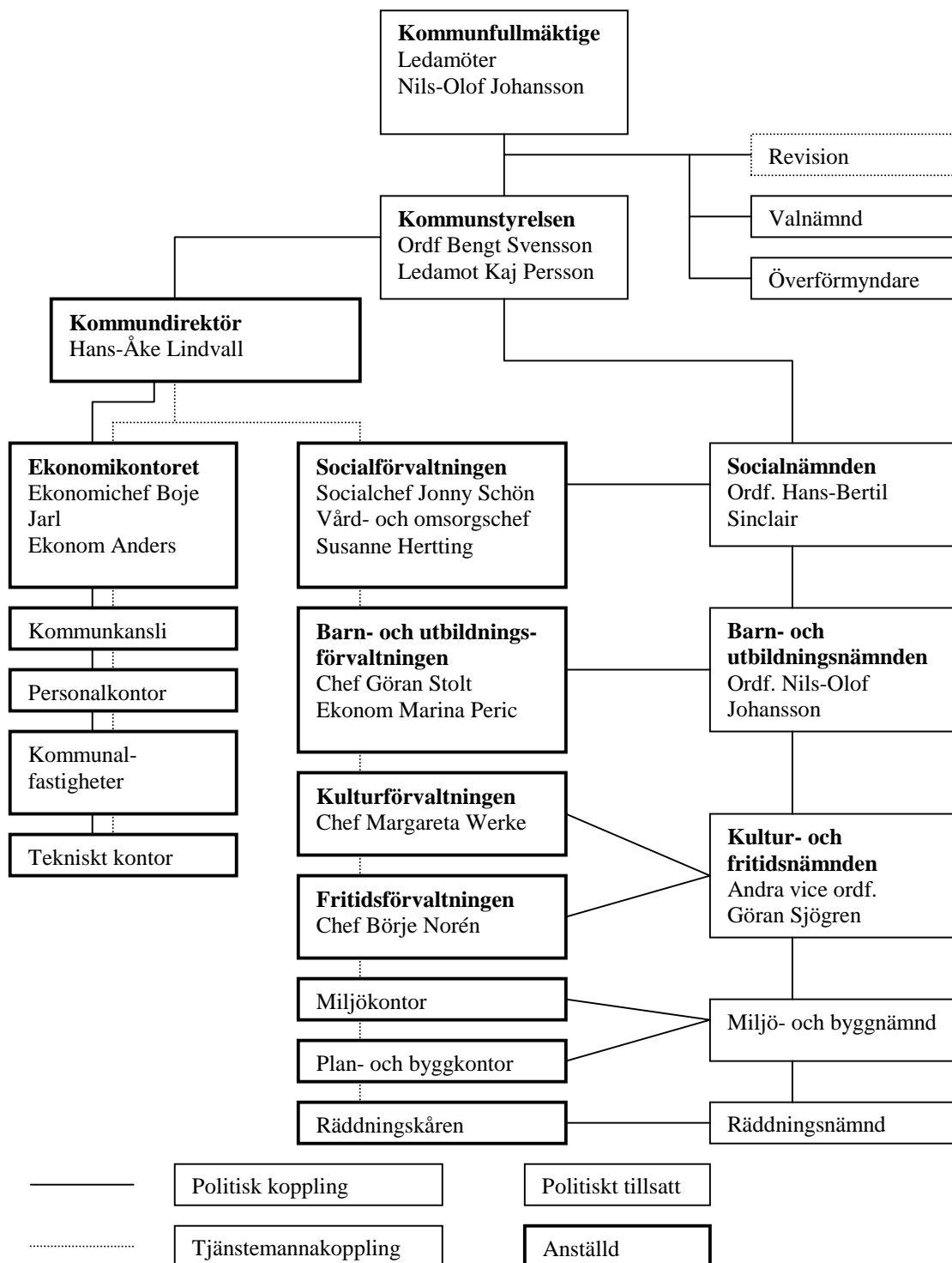
⁷⁷ Intervju med ekonomichefen 20031124

⁷⁸ Olika kommuner använder olika beteckningar för den här posten. Dock finns det ingen enhetlighet för huruvida den ena eller andra benämningen används med avseende på uppgifter. Klippans kommun bytte namnet på posten till kommundirektör i samband vid nytilträde i augusti 2003. I denna studie kommer posten att benämnas kommundirektör.

Övriga organ inom kommunen är valnämnden, överförmyndare och revision. Revisionens uppgift är att se om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt, samt att nämndernas kontroll är tillräcklig.⁷⁹

I figur 3 nedan framgår det vilka organ som har en politisk koppling genom de heldragna linjerna. Personer vi intervjuat framgår i figuren genom att befattning och namn satts ut under respektive organisationsenhet som markerats i fet stil. De flesta av de intervjuade har arbetat länge inom den offentliga sektorn, och många har socionom- och förvaltningsutbildningar.

⁷⁹ Klippans kommuns hemsida 20031203



Figur 3: Klippans kommuns organisation. Enligt hemsidan med vissa modifieringar för att framhäva uppsatsens avgränsning.⁸⁰

⁸⁰ Klippan kommuns hemsida 20031203

4.2 Det gamla styrsystemet

Klippan kommuns styrsystem var fram till den förändring som initierades 2001 en produkt av dess historia. Systemet var varken formaliserat eller dokumenterat, utan byggde på kommunkultur och praxis samt en uppfattning om hur budgetprocessen borde se ut. Många inom organisationen uppfattade det inte heller som ett styrsystem, utan endast som en budgetprocess.

Systemet byggde på resultatenheter, där nämnderna var för sig ansvarade för sin budget. Avvikelser och extraordinära händelser hanterades godtyckligt eftersom det inte var systematiserat hur de skulle handläggas. En policy saknades i det ursprungliga styrsystemet för hur över- och underskott skulle hanteras. Detta ledde till ett problem i det gamla systemet, den så kallade julhandeln⁸¹.

Julhandeln innebar att de olika förvaltningscheferna spenderade det som var kvar av deras anslag i december månad, oavsett behov. Anledningen var att överblivna resurser försvann tillbaks i systemet vid årsskiftet då ett nytt budgetår inleddes. Tankegången var att det var bättre att spendera anslagen på sådant som kanske inte var helt nödvändigt än att helt förlora dem. Det fanns även en upplevd risk att kommunfullmäktige skulle minska anslagen för påföljande år om förvaltningscheferna inte kunde visa att de verkligen spenderat, det vill säga behövde, hela anslagen. Detta ansågs inte vara en hållbar situation. Redan innan det nya styrsystemet implementerades började kommunen därför tillämpa en metod där överföring av över- och underskott till nästkommande år skulle ske.

Det fanns dock fortfarande inte några enhetliga regler för när och hur mycket av över- respektive underskottet som skulle överföras. Eftersom vissa nämnder hade ett underskott på tio miljoner som de inte behövde ta med sig, var motivationen för de andra nämnderna att hålla budget svag⁸².

Ytterligare ett problem i det gamla systemet var den konflikt som utspelade sig mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Denna konflikt berodde framförallt på bristande förtroende och avsaknad av respekt för budgeten⁸³.

Det gamla styrsystemet var i hög grad fokuserat på de ekonomiska aspekterna av budgeten. ”Det [den gamla budgetprocessen] var ett riktigt siffertråk”, som en av förvaltningscheferna uttryckte det⁸⁴. Vad pengarna användes till var inte alltid lika viktigt som att rätt summa användes.

Ett exempel på den ekonomiska fokuseringen var att målen för verksamheten förvisats till budgetens bilagor. Verksamheterna styrdes med ekonomin, och målen hängdes bara på vid sidan om, menar en ekonom som arbetar i kommunen.⁸⁵

I de svar som gavs under de två inledande seminarierna vid introduktionen av det nya styrsystemet framkom att nämnderna inte såg till helheten och inte hade en sammankoppling mellan ekonomi, verksamhet och kvalitet⁸⁶. Utvärderingen av nämndernas arbete var svag och så länge inga kritiska röster hördes från allmänheten eller i den lokala pressen så ansågs det som att nämnden hade skött

⁸¹ Intervju med kommundirektören 20031125

⁸² Intervju med en ekonom 20031110

⁸³ Intervju med socialchefen 20031126

⁸⁴ Intervju med fritidschefen 20031125

⁸⁵ Intervju med en ekonom 20031110

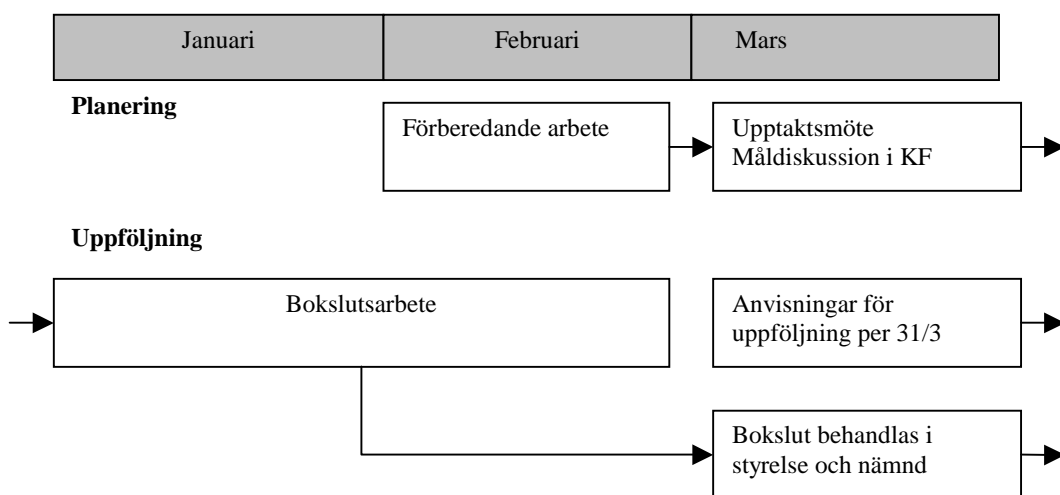
⁸⁶ Nytt styrsystem. Sammanfattning av svar från två seminarier.

sitt uppdrag. Det fanns inget sätt att egentligen utvärdera vad kommunen fått för de pengar de satsat i verksamheten.

Vissa nämnder, som till exempel socialnämnden, hade ständiga underskott. Detta berodde delvis på det inneboende problem som fanns i att budgeten baserades på föregående års budget. Om en nämnds budget inte var tillräcklig under föregående år räckte den ekonomiska ramen med stor sannolikhet inte under följande år heller. Detta var inget man tog hänsyn till utan man budgeterade år efter år med föregående års budget som bas, trots att denna kunde vara felaktig. Den fanns en diskrepans mellan budget och verklighet. Det antogs helt enkelt per automatik att det var utfallet det var fel på, och inte budgeten.

Det gamla systemet hade även inneboende konflikter i budgetprocessen eftersom ramarna sattes först, sedan kom budgetförslag från nämnderna på hur mycket de behövde och sist avstämning. Budgeten utgick därmed från ett motsatsförhållande.⁸⁷ På grund av underskotten i budgeten verkade nämnderna leva efter devisen: "Budgeten räcker inte, men det skiter vi i eftersom detta måste göras"⁸⁸.

Budgetprocessen i det gamla styrsystemet var ganska självständig gentemot uppföljningsarbetet (se figur 4 nedan och jämför med figur 5 i kapitel 4.3). Då den största skillnaden mellan styrsystemen infinner sig under det första kvartalet visar figuren nedan endast detta.



Figur 4: Den gamla budgetprocessens planering och uppföljning⁸⁹

Enligt dokumentet "Nuläge, styrprocess" gavs i mars budgetanvisningar och den ekonomiska ramen började utvecklas. Det hölls också en måldiskussion i kommunfullmäktige. I april hölls en så kallad budgetkonferens med varje enskild nämnd och kommunstyrelsen fastställde de ekonomiska ramarna per nämnd i maj. Förvaltningarna skötte sitt budgetarbete under sommaren samt genomförde MBL-förhandlingar med facket.⁹⁰

⁸⁷ Intervju med en ekonom 20031125

⁸⁸ Intervju med en ekonom 20031110

⁸⁹ Nuläge, styrprocess

⁹⁰ Ibid.

Under september och oktober förbereddes budgetpärmar och analyser till kommunstyrelsen. Under oktober skedde också en budgetberedning under två dagar. I november fastställde kommunstyrelsen budgeten för nästa år. Under augusti till oktober gjorde förvaltningarna själva sina internbudgetar. Uppföljningen i det gamla styrsystemet skedde till stor del separat från budgetprocessen där bokslutet behandlades i styrelsen och nämnder i mars efter bokslutsarbetet.⁹¹

4.3 Det nya styrsystemet

Det som i uppsatsen benämns som det nya styrsystemet är den modell som skapades under 2001 och tillämpades för första gången när kommunen år 2002 lade budgeten för 2003. Ett styrdokument definierar de fyra huvudaktiviteterna i styrprocessen: mål, budget, uppföljning och årsredovisning⁹². Varje huvudaktivitet är nedbruten i mindre aktiviteter med checklistor och specificerade dokument i form av mallar och formulär.

Enligt ett nyhetsbrev från Klippans kommun är tydlighet en viktig del i det nya styrsystemet. Blickpunkten för förändringen har varit ”tydligare visioner och mål för verksamheten som verkställs genom tydligare roller för politiker och tjänstemän...” samt ”att bygga kommunens vision och mål utifrån det viktigaste i verksamheten, servicemötet⁹³ mellan kommunen och brukarna...” Projektledaren Siv Lindström skriver vidare att systemet skall leda till att budgeten och ledningsfrågor klaras av snabbare och blir tydligare.⁹⁴

Det nya styrsystemet bygger på rambudgetering och målstyrning. Intentionen är att kommunfullmäktige skall kunna styra främst med hjälp av att formulera mål och visioner för verksamheten och genom att fastställa de ekonomiska ramarna⁹⁵. Nivån på besluten är därmed högre än under det gamla systemet för att kommunfullmäktige skall kunna ta de strategiska besluten istället för att besluta om detaljfrågor.

De ekonomiska ramarna och målen förhandlas fram med de olika nämnderna genom kommunstyrelsen. Dessa nämnder delegeras full frihet att disponera de ekonomiska medlen inom ramen för att på bästa sätt uppnå målen. Nämnden skall bryta ned ramarna och målen i delar som fördelas ut till de olika verksamheterna. Denna fördelning skall sedan rapporteras till kommunfullmäktige, men behöver inget godkännande.

Målen och ramarna kan ses som en form av kontrakt i budgeten mellan kommunfullmäktige och nämnden som åtar sig att uppfylla målen inom den ekonomiska ramen. Konkret skriver helt enkelt kommunfullmäktiges ordförande och nämndens ordförande under uppdraget i budgeten.⁹⁶ Uppföljning sker genom

⁹¹ Ibid.

⁹² Se bilaga 2

⁹³ Det vill säga de situationer där kommunens anställda och personen som använder kommunens tjänster möts

⁹⁴ ”Klippans nya styrsystem” Oktober 2001.

⁹⁵ Nytt styrsystem för Klippans kommun.

⁹⁶ Klippans kommuns budget 2003

återrapportering och dialog. För att förenkla återrapportering skall det till varje mål vara definierat mätbara mått i uppdraget.

I praktiken sätts de ekonomiska ramarna med förra årets budgetutfall som bas, justerat för prognostiserad förändring av kostnader och volymer. Att ramen sätts med hänsyn till föregående års utfall och inte till budget är en viktig skillnad mot det gamla systemet, menar ekonomen⁹⁷.

Styrsystemsmodellen bygger på att de olika budgetenheterna får ta med sig ett eventuellt över- eller underskott till följande år. Systemets tanke är att det är bättre att de olika cheferna med budgetansvar fördelar ett överskott på effektivaste sätt under följande år, istället för att till varje pris spendera pengarna under december. En annan tanke bakom systemet är att det skall fungera som incitament för att hålla budgeten. En chef som inte håller budgeten tvingas betala tillbaka med mindre resurser till verksamheten påföljande år. Det finns dock problem med modellen. Ett sådant är att det fortfarande upplevs som en risk för nedskärning av anslag nästkommande år för dem som har ett överskott i budgeten.

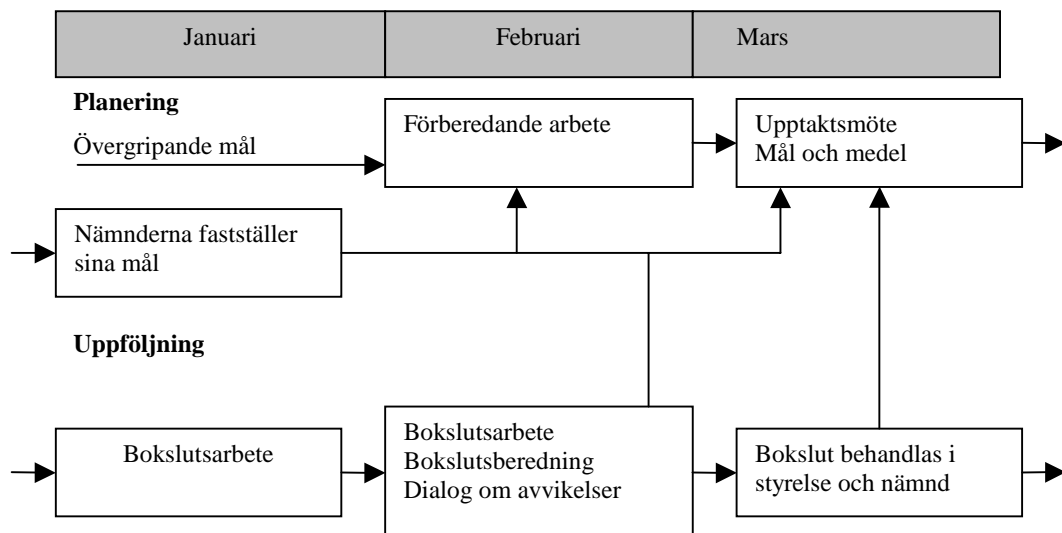
Uppföljningen är uppdelad i månadsrapporter, tertialrapport, delårsrapport och årsredovisning. Tertialrapport sker i april-maj och skall innefatta en prognos över förväntat resultat vid årsskiftet samt omfatta redovisning och bedömning av måluppfyllelsen. Delårsrapport sker i augusti-september och har samma omfattning som tertialrapporten.

De månader då varken tertial eller delårsrapport görs skall istället månadsrapport inlämnas till nämnden. Där skall föregående månads resultat presenteras samt större avvikelser analyseras och förklaras. Att använda tertialrapport och delårsbokslut är enligt förvaltningarna fördelaktigt jämfört med det tidigare systemet med halvårsbokslut. Detta beror bland annat på att halvårsbokslutet ställdes upp under juli månad då det saknades både motivation och personal till att göra ett bra jobb då många har semester i juli. Detta gjorde att halvårsboksluten generellt höll en lägre kvalitet.

Budgetprocessen inklusive uppföljning ser annorlunda ut nu jämfört med i det tidigare systemet. Formaliseringsgraden är hög och processen är mer knuten till bokslutsarbetet. Kommunstyrelsen förbereder under augusti, september och oktober de övergripande målen inför nästa år. I november och december bryter nämnderna ner de nya övergripande målen inför budgetarbetet nästa år. Redan i januari bestäms de övergripande målen samtidigt som nämnderna fastställer sina mål och bokslutsarbetet från föregående år pågår, enligt dokumentet "Ny styrprocess". I februari förbereds den ekonomiska ramen för att i mars leda till ett upptaktsmöte för budgetprocessen. I februari sker även en fortsättning på bokslutsarbetet där det förekommer en dialog om avvikelser mellan nämnd och kommunfullmäktige.⁹⁸ Detta och det faktum att föregående års utfall ligger till grund för budgeten framgår i nedanstående figur:

⁹⁷ Intervju med en ekonom 20031125

⁹⁸ Ny styrprocess



Figur 5: Den nya budgetprocessens tydliga koppling mellan planering och uppföljning⁹⁹

Under upptaktsmötet får alla nämnder presentera sin verksamhet för varandra inklusive omvärldsförändringar, ekonomiska förutsättningar, svårigheter och utvecklingen av verksamheten. Med på upptaktsmötet sitter nämndernas presidier, förvaltningscheferna och kommunstyrelsens budgetberedning. Därefter sker en dialog mellan den enskilda nämnden och budgetberedningen. Efter budgetberedningens bedömning av tillgängligt utrymme och behov, ger budgetberedningen ett förslag till uppdrag och ramar till kommunstyrelsen. Därefter sker MBL-förhandlingar.

Kommunstyrelsens förslag till uppdrag och ramar fastställs sedan av kommunfullmäktige i slutet av juni. Anvisningarna ges sedan inför internbudgeteringen som klubbas i november efter att skatteprognosen har stämts av. Arbetet med internbudgeteten börjar i juli då nedbrytningen av målen sker, samtidigt som uppdragen fördelas.¹⁰⁰

4.4 Syftet med förändringen

Den förra kommunchefen (det vill säga kommundirektören) uttalar sig i styrdokumentet för det nya styrsystemet att det gamla systemet ”inte klarar den grundläggande uppgiften att skapa tydlighet om vad som skall uppnås och hur detta ska gå till”. Han menar även att kopplingen mellan kvaliteten och styrningen av kommunen nästan är obefintlig.¹⁰¹

Traditionellt har det funnits en vilja hos politiker att detaljstyra sakfrågor på låg nivå, det vill säga behandla cykelställsfrågor. Sådana frågor kunde under det gamla styrsystemet häftigt debatteras i kommunfullmäktige. Dessa diskussioner var kontraproduktiva på två sätt. Det bakband förvaltningschefernas handlingsutrymme när politikerna plötsligt kunde ta tillbaks det ansvar de en gång

⁹⁹ Ny styrprocess

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Nytt styrsystem för Klippans kommun.

hade delegerat, och det fanns svårigheter att utkräva ansvar från någon som inte har haft full kontroll över sin verksamhet. Det främsta problemet var dock att det förhindrade politikerna från att tänka långsiktigt och lyfta blicken över horisonten. På möten kunde mycket tid gå till spillo på grund av diskussioner om små sakfrågor, vilket kunde leda till att politikerna ofta tappade fokus från vad som var viktigt, det vill säga strategiska, övergripande frågor.

Ett av syftena med förändringen till rambudgetering och målstyrning var för att politikerna skulle kunna ägna sig åt de stora övergripande frågor och att förvaltningscheferna verkligen skulle kunna få ansvaret för sina verksamheter delegerat till sig och kunna sköta det som de kunde bäst. Tydligheten i ansvarsfördelningen eftersträvades också, samt att en helhetsbild för facknämnderna skulle uppnås. Tanken var att kommunfullmäktige skulle få mer makt i de övergripande frågorna, medan tjänstemännen skulle få mer makt i genomförandet och kommunstyrelsens makt skulle förskjutas till facknämnderna¹⁰².

Alla intervjuade pekar ut tydligheten som en viktig del i varför det nya styrsystemet infördes. Vissa menar att ansvarsfördelningen skulle tydliggöras, andra att budgetprocessen skulle bli tydligare, ytterligare andra att det var innehållet som skulle vara i förgrunden till skillnad från tidigare det ekonomiska. På frågan om varför styrsystemet förändrades svarade en ledamot i kommunstyrelsen: ”För att få en tydligare koppling mellan ekonomi och verksamhet”¹⁰³.

Under de två inledande seminarierna framkom det också att de flesta ansåg att rollerna i organisationen var otydliga, och detta märkes framförallt i relationen mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnderna och förvaltningsledningen, men även mot ekonomiavdelningen, politiker emellan och tjänstemän emellan.

Enligt konsultfirman Advisors¹⁰⁴, som hyrdes in för att stödja införandet av ett nytt styrsystem, var de övergripande problemen för Klippans kommun:

- Oklara mål
- Kopplingen mellan mål och medel
- Otydliga roller
- Bristande samsyn
- Bristande kommunikation

4.5 Introduktionen

Den ursprungliga idén till ett nytt styrsystem kom i och med en motion i kommunfullmäktige under år 2000. Beslut togs och arbetet med att formulera det nya styrsystemet inleddes år 2001. Ledande för förändringsprocessen blev en ekonom på ekonomikontoret.

Det gjordes en upphandling, där konsulttjänster köptes in från företaget Advisors. När det fanns ett utarbetat underlag för det nya styrsystemet inleddes

¹⁰² Intervju med en ekonom 20031124

¹⁰³ Intervju med en ledamot i kommunstyrelsen 20031210

¹⁰⁴ Advisor ABs underlag för presentation 20001211

nästa fas. Tre olika heldagsseminarier hölls på kommunledningsnivå där Advisors medverkade och där visioner, mål och rollfördelning diskuterades.

Tyngdpunkten under dessa tre seminariedagar lades på att definiera beställare och utförarrollen för att alla berörda aktörer i organisationen skulle ha en gemensam uppfattning om dessa begrepp. Ekonomichefen förklarar seminarierna med att de inte ville att styrsystemet skulle vara en ”skrivbordsprodukt”, utan att det skulle vara ett levande dokument så att de berörda skulle känna engagemang¹⁰⁵.

I inledningsfasen var det dock många som uppfattade styrsystemet som för akademiskt. Vissa ansåg att det bara rörde sig om en pappersprodukt och tyckte att styrsystemet var svårt att förstå. Trots detta så fanns det inget utpräglat motstånd mot förändringen enligt de intervjuer vi gjort.

Nästföljande år, 2002, budgeterade Klippans kommun för första gången med det nya styrsystemet för budgetåret 2003, och denna budget skall det nu göras årsbokslut på i januari 2004.

4.6 Nuläge

Målen beslutas idag av nämnderna som diskuterar målen med förvaltningarna. Sedan bereder kommunstyrelsen ärendet innan kommunfullmäktige kan ta det formella beslutet. Kommunstyrelsen bereder för övrigt alla ärenden åt kommunfullmäktige i Klippans kommun.

Målstyrning har fortfarande inte kommunicerats ner i den del av organisationen som sköter den dagliga verksamheten. Hur långt det har gått skiljer från nämnd till nämnd. I kultur- och fritidsnämnden har man inte kommit längre än till de två förvaltningscheferna till exempel¹⁰⁶. I barn- och utbildningsnämnden har man dock börjat kommunicera ner systemet till vissa enhetschefer¹⁰⁷.

Enligt ett seminarium om styrsystemet med utvecklingsgruppen finns det fortfarande ingen enhetlig uppfattning om hur målen bör formuleras, hur många de skall vara eller på vilken nivå de bör vara. Det finns även olika uppfattningar om huruvida målen skall vara realistiska utifrån den ekonomiska ramen, eller om de bör vara mer som inriktningsmål där endast den förhoppningsvis positiva förändringen rapporteras.¹⁰⁸

En utvecklingsgrupp för styrsystemet träffas varje år för att diskutera och därigenom förbättra systemet. Gruppen består av förvaltningscheferna, kommundirektören och personal från ekonomikontoret. Utifrån den diskussionen skall därigenom styrsystemet utvecklas vidare.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Intervju med ekonomichefen 20031124

¹⁰⁶ Intervju med kulturchefen och fritidschefen 20031125

¹⁰⁷ Intervju med BUN 20031124

¹⁰⁸ Styrsystemets utvecklingsgrupps seminarium 20031124

¹⁰⁹ ”Klippans nya styrsystem” Oktober 2001.

4.7 Förändringar till följd av styrsystemet

Efter införandet av det nya styrsystemet har det under intervjuerna framkommit att olika stora förändringar skett i organisationen. Att dessa förändringar främst berör tydlighet, dialog, ansvar och mål är en uppfattning baserad på vad respondenterna uttryckt under intervjuerna och förklara rubriksättningen i kommande kapitel.

4.7.1 Tydlighet

Respondenterna uppfattar det nya systemet som tydligare och mer formaliserat än det gamla. Det finns och kommer att utvecklas standardiserade mallar för budgetering och åiterrapportering och den information som skall åiterrapporteras är given av måttdefinitionerna till respektive mål som sätts upp i budgeten. En förvaltningschef menar att syftet med att tydliggöra budgetprocessen är uppnått¹¹⁰. Nämnderna ”trycks in i fällan” genom att det finns mallar som specificerar exakt vilken information ekonomienheten vill ha, vilket ses som positivt av ekonomichefen. Han tycker även att åiterrapporteringen blivit tydligare i det nya systemet.¹¹¹ En annan av respondenterna tycker dock att uppföljningen ytterligare måste tydliggöras så att kopplingen mellan mål och resultat blir bättre¹¹². En förvaltningschef säger angående det gamla styrsystemet:

Jag tror man behövde staga upp det [styrsystemet] mer, faktiskt. Det är väl så med alla system, vilken verksamhet du än jobbar i: du har ett system och så blir det lite utslätat [...] man behövde alltså samla ihop det ... räta upp det ...

Förvaltningschefen menar dock att det nya styrsystemet är konsekvent och sammanhållet nu. Systemet är mer enhetligt avseende formulär och blanketter, och uppföljningen av budgeten är tydligare.¹¹³

Efter vad som framkommit under intervjuerna är styrsystemet än så länge inte riktigt klart vad det gäller påföljder. Styrsystemets intention är att påverkbarheten är det centrala, det vill säga om över- eller underskottet är påverkbart skall detta tas med till nästa år. Diskussion kommer dock att finnas till vilken grad något är påverkbart och detta sker i varje enskilt fall.

Tydligheten i rollerna har enligt ekonomen inte uppnåtts fullt ut. Många ledamöter i kommunfullmäktige sitter även i nämnderna. Han påpekar att vissa tycker att det är positivt att ledamöterna i kommunfullmäktige kan en verksamhet bra, men föredrar själv att kommunfullmäktige skall ha en beställarroll och ta in anbud åt folket, medan de övriga är utförare. Som det är nu verkställer även kommunfullmäktiges ledamöter i en del fall sina egna beslut.¹¹⁴

Enligt en ledamot i kommunstyrelsen bör ingen sitta som ordinarie på två poster¹¹⁵, medan andra anser att det är nödvändigt att sitta med i

¹¹⁰ Intervju med fritidschefen 20031125

¹¹¹ Intervju med ekonomichefen 20031124

¹¹² Intervju med socialchefen 20031126

¹¹³ Intervju med kulturchefen 20031125

¹¹⁴ Intervju med en ekonom 20031125

¹¹⁵ Intervju med en ledamot i kommunstyrelsen 20031210

kommunledningen på grund av mer kännedom om verksamheten. Socialchefen anser att de problem som socialverksamheten tidigare hade till viss del berodde på en oklar rollfördelning mellan politiker och tjänstemän:

Det var bristen i ledningen, både den politiska och tjänstemannaledningen ... de många informella kontakterna inom kommunen ställer stora krav på en tydlig, konsekvent och samordnad ledning inom socialtjänsten såväl politiskt som tjänstemannamässigt.

Nu menar han att detta i viss mån är uppnått då han tycker att politikerna förstår vilken nivå de är på, det vill säga den övergripande nivån, även om han menar att det generellt sett är lättare att besluta på detaljnivå. Han tycker även att rollfördelningen är tydligare med målstyrning generellt eftersom politikerna tvingas hålla på med de stora frågorna.¹¹⁶ Avdelningschefen på socialförvaltningen håller dock inte med utan tycker att tydligheten inte är tillräcklig – det krävs mer utbildning på alla nivåer om målstyrning för att den skall bli tillräcklig.¹¹⁷

Ekonomichefen menar dock att det har blivit tydligare vilka förväntningar och uppdrag de respektive nämnderna har. De vet helt enkelt vad som skall göras¹¹⁸. En av ekonomerna i Klippans kommun anser att ett tydligt uppdrag, vilket leder till att personalen vet vad de skall göra, leder till mindre konflikter vid budgeten och även förhoppningsvis mindre underskott. Detta leder i förlängningen troligtvis till att det blir färre sjukskrivningar. Att medlemmarna i organisationen skulle uppleva trygghet var viktigt för honom vid införandet av det nya styrsystemet.¹¹⁹ Även andra instämmer med detta. En avdelningschef menar att personalen mår bättre när de vet vad som förväntas av dem.¹²⁰

4.7.2 Dialog

Under intervjuerna har det framkommit att styrsystemet leder till dialog då man diskuterar målen. Denna dialog ökar förståelsen mellan de olika delarna och hierarkiska nivåerna i organisationen menar de flesta intervjuade. De uppfattar målen som ett hjälpmedel för att diskutera verksamheten och förstå vilka effekter förändringar i budgeten leder till.

Till stöd för uppföljningen finns det ett ekonomisystem där både ekonomi, personal och verksamhetsmåttn finns. Vissa mål kräver mjukare utvärderingar, vilket innebär att uppföljningen också till stor del bygger på dialog¹²¹. Eftersom uppföljningen skall relatera till uppdraget vet personerna vad de skall prata om, vilket innebär att mindre tid går åt till att bestämma formen för dialogen, menar ekonomen. Vidare hängde uppdrag och uppföljning inte ihop tidigare vilket försvårade en dialog. Även bokslutsberedningen styrs genom att det måste ske en

¹¹⁶ Intervju med socialchefen 20031208

¹¹⁷ Intervju med en avdelningschef 20031209

¹¹⁸ Intervju med ekonomichefen 20031124

¹¹⁹ Intervju med en ekonom 20031110

¹²⁰ Intervju med en avdelningschef 20031125

¹²¹ Klippans kommuns budget 2003

dialog exempelvis ifråga om avvikelser. Presidiet i nämnden får då förklara sina handlingar, till skillnad mot förut då bara en rapport krävdes.¹²²

Angående dialogen om målen säger en förvaltningschef såhär:

... en del i det hela är ju då när du formulerar det här [målen], det kommer ju nästan som nummer två här, men det borde vara nummer ett, reflektionen: hur blir det här nu i verkligheten, vilka konsekvenser får det, och så bearbetar man dem igen utifrån de pengarna som finns. Och det tycker jag väl är första gången nu andra året, att vi kan köra detta med våra politiker och att vi också fått den diskussionen i nämnden [...] det är första gången under alla mina år som jag känt att man har haft en dialog med politikerna om det. För det är deras uppdrag egentligen. Det är de som skall formulera målen utifrån de pengar som finns.¹²³

Respondenterna menar att dialogen också har visat sig genom att nämnderna måste presentera sin verksamhet och försvara den på upptaktsmötet. Ekonomichefen menar också att politikerna måste prata och komma överens om fördelningen, speciellt mellan de stora nämnderna, så att man kan samverka.¹²⁴ En förvaltningschef påpekar att upptaktsmötena där alla verksamheter är representerade innebär att hon förbereder sig mer och försöker ge en professionell syn på sin verksamhet till de andra, och hon använder gärna artiklar och statistik för att kunna motivera sina behov inför de andra.¹²⁵

En annan förvaltningschef tycker att upptaktsmötet är bra då det ger en ökad dialog. Hans menar dock att: "... de andra förvaltningarna lärde sig hur man skall jobba [...] det här styrsystemet är ännu i sin linda [...] det är en bra grund..." Han tycker även att det nu finns en större förståelse för andra. Han menar att konflikten mellan kommunstyrelsen och nämnderna är slut, vilket han tror beror på den ökade dialogen bland annat.¹²⁶ Det verkar också finnas en medvetenhet hos de olika respondenterna att ekonomin är ansträngd och att ett ökat anslag för en nämnd betyder ett minskat anslag för en annan nämnd. Ekonomichefen tycker att det sker en diskussion under hela budgetprocessen nu. Om en nämnd anser att de inte klarar sig på de tilldelade pengarna, har de möjlighet till ytterligare dialog.¹²⁷ Dialogen anses som positiv, eftersom det är lättare att få ut sitt budskap nu.

Ett exempel på att det finns mer dialog är att ekonomen kopplad till socialförvaltningen är ute hos enhetscheferna en gång i månaden för att diskutera enhetens mål. Så småningom skall även det ekonomiska resultatet diskuteras på enhetsnivå, men på grund av organisationsförändringen i socialförvaltningen har detta fått vänta. En avdelningschef menar dock att det finns en brist på dialog till personalenheten, vilket innebär att de bara får direktiv från den. Som avdelningschef för hon sin dialog i första hand med ekonomen på socialförvaltningen samt förvaltningschefen, som för detta vidare.¹²⁸

Nackdelen med att många mål och mått följs upp med dialog är att detta tar tid och att antalet därför måste minska.¹²⁹ Kommundirektören påpekar att det finns en trend inom kommunsverige till dialog, vilket har påverkat kommunen.¹³⁰

¹²² Intervju med en ekonom 20031125

¹²³ Intervju med fritidschefen 20031125

¹²⁴ Intervju med ekonomichefen 20031124

¹²⁵ Intervju med fritidschefen 20031125

¹²⁶ Intervju med socialchefen 20031126

¹²⁷ Intervju med ekonomichefen 20031124

¹²⁸ Intervju med en avdelningschef 20031125

¹²⁹ Intervju med en ekonom 20031125

4.7.3 Ansvar

Som tidigare nämnts var ett av huvudsyften med införandet av styrsystemet att göra ansvarsfördelningen tydlig. ”Vi har flyttat ut ansvaret till nämnderna och det upplever många, till exempel ekonomchefen, som positivt,” säger en ekonom. Han menar att det finns en stor risk i att delegera en uppgift till någon för att sedan gå runt delegationen. Han påpekar dock att ett så kallat ”ministerstyre” aldrig ansetts som fel inom kommunerna, eftersom politikerna från början även skötte administrationen, då det inte fanns några tjänstemän. Det nya styrsystemet skall hjälpa politikerna att ”hålla fingrarna borta”, samtidigt som ansvaret och kraven på tjänstemännen ökar.¹³¹

En förvaltningschef menar att ansvarsfördelningen har ändrats i och med det nya systemet eftersom det inte längre är möjligt att gömma sig bakom siffror, utan att det är vad man producerar som är viktigt¹³². Även andra anser att ansvarstänkandet är större nu och att personalen koncentrerar sig på att göra rätt saker. En annan förvaltningschef påpekar att man måste tala om vad man gjort för pengarna i sin budget i det nya systemet, och inte bara tala om att man spenderat dem¹³³.

Konsekvensanalys är något som vissa förvaltningschefer börjat arbeta med, vilket används för att påvisa vilka konsekvenser en given budgetram skulle kunna ha för måluppfyllelsen. Ett exempel skulle kunna vara ett förslag till nedskärning. Ett sådant förslag anses lättare att bemöta och kommentera idag då förvaltningschefen kan peka på målen och tala om vilka konsekvenser det kommer att innebära för verksamheterna. Respondenterna menar att kommunfullmäktige därmed får ett bättre underlag för att fatta den typen av beslut då de direkt kan se vilka effekter deras olika förslag kan komma att få. Tidigare har det inte alltid funnits en politisk förståelse för vad den typen av beslut i praktiken leder till, menar förvaltningscheferna.

Förvaltningscheferna påpekar också att varje enskild enhet inom förvaltningen är ansvarig för sin budget och verksamhet. Avdelningscheferna har nu befogenhet att omfördela inom vissa ramar, jämfört med innan i till exempel socialförvaltningen, där politikerna bestämde på kontonivå hur pengarna skulle fördelas. Avdelningschefen hade inte befogenhet att omfördela mellan kontona. En respondent säger såhär om det gamla systemet:

Men tidigare var det ju så här att här satt man på nämndsnivå och beslutade på kontonivå och så fick man inte ändra mellan kontona ... så har jag aldrig jobbat tidigare.

Vidare menar hon att det större ansvaret också visar sig genom att respekten för budgeten inom socialförvaltningen är större nu, eftersom personalen förstår kopplingen mellan uppdrag och mål. Detta kan dock även bero på den nya organisationsledningen, påpekar hon. Enhetscheferna har enligt denna nya organisation ett begränsat ansvarsområde och ett begränsat antal medarbetare, vilket har tydliggjort deras uppgift och ansvar. Omorganisationen har skett då socialförvaltningen gått back flera år och inga tillräckliga åtgärder vidtagits för att

¹³⁰ Intervju med kommundirektören 20031125

¹³¹ Intervju med en ekonom 20031125

¹³² Intervju med fritidschefen 20031125

¹³³ Intervju med kulturchefen 20031125

övervinna problemet, detta bland annat efter medias medverkan.¹³⁴ Socialchefen säger: ”... och jag tror att politikerna gillar systemet så att de slipper peta i detaljer. Tidigare var ju nästan socialnämndsordförande även förvaltningschef.”¹³⁵ En av nämndsordförandena har dock inte märkt att ansvaret har blivit större nu, och vid frågan om det skett en maktförskjutning mellan nämndens ordförande och förvaltningschefen blir svaret ett försiktigt nej.¹³⁶ En avdelningschef menar att det händer alltför ofta att uppföljningsfrågorna från politikerna i dag kommer på en alltför detaljerad nivå. Hon menar att det skulle behövas utbildning för att avhjälpa detta.¹³⁷

Det finns dock en diskussion om på vilken nivå kommunfullmäktige skall fördela resurserna. Vissa anser att beslutet nu sker på en för hög nivå och att en del av fördelningsmakten bör återgå till kommunfullmäktige. Ett förslag är att de även skall ta beslut om en grov uppdelning, inom till exempel socialnämnden, på verksamhetens stora områdena. En ekonom i kommunen anser dock att detta strider mot styrsystemets principer, men kan tänka sig att acceptera förslaget då nämnderna fortfarande skulle ha möjlighet att omfördela mellan områdena.¹³⁸ En del av de intervjuade trodde från början att politikerna skulle opponera sig mot styrsystemet eftersom de inte skulle få detaljstyra, det vill säga att de skulle uppleva det som om de fick mindre makt. De flesta anser däremot att politikerna nu kan ägna sig åt sin egentliga uppgift, de strategiska frågorna.

Det kan emellertid finnas en inbyggd konflikt i kommundirektörens uppgift. Detta eftersom hans ansvarsområde är att vara chef åt förvaltningscheferna, vilket kan gå in i nämndernas ansvarsområde. Ekonomen anser även att kommundirektören i princip måste styra utifrån kommunstyrelsens ansvarsområden, det vill säga att samordna frågor.¹³⁹

På frågan om vem eller vad respondenten känner ansvar inför, svarar i stort sett alla att det är mot sin överordnade. Beroende på position kan detta antingen vara nämnden, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. En av förvaltningscheferna svarar spontant på frågan att det är mot skattebetalarna i Klippan, men undrar sedan om det var fel svar. Han skiljer mellan ett moraliskt ansvar mot kommuninvånarna och det formella och juridiska ansvaret mot nämnden.¹⁴⁰ Dock menar alla när de får exempel på ansvarstyper att kommunmedborgaren i Klippan är en viktig del i detta. Inställningen verkar dock vara att detta är lite otydligt och abstrakt. En respondent uttryckte det som att väljarna inte har kännedom om verksamheten i tillräckligt hög grad samtidigt som de bara kan utkräva ansvaret vid val vart fjärde år.¹⁴¹

Eftersom nämndspolitikerna inte alltid är insatta i alla verksamhetens detaljer, eller kanske nyligen är tillsatta och inte utbildade inom nämndens område, skall förvaltningschefen ge vägledning utifrån sitt professionella synsätt och sin sakkunskap menar respondenterna. Förvaltningscheferna säger sig också känna en lojalitet mot nämndens beslut som innebär att de ger avkall på eventuella

¹³⁴ Intervju med en avdelningschef 20031125

¹³⁵ Intervju med socialchefen 20031126

¹³⁶ Intervju med BUN 20031124

¹³⁷ Intervju med en avdelningschef 20031125

¹³⁸ Styrsystemets utvecklingsgrupps seminarium 20031124

¹³⁹ Intervju med en ekonom 20031125

¹⁴⁰ Intervju med fritidschefen 20031205

¹⁴¹ Intervju med ordförande i socialnämnden 20031124

konflikter som kan uppstå då nämndens beslut strider mot det de själva känner är rätt. De flesta menar att innan ett beslut är taget är det fritt att komma med åsikter, men när beslutet väl är taget är de anställda för att verkställa detta.

Förvaltningscheferna är överens om att det är nämnden som har det yttersta ansvaret för verksamheten. Om någon ställs till svars så är det i första hand nämnderna. Dock kan dessa sedan gå vidare i förvaltningen för att i sin tur utkräva ansvar i någon uppgift som de delegerat. Det händer i stort sett aldrig att det blir några konsekvenser av ett felaktigt handlande dock, utan vad som krävs för avgång är i stort sett en polisanmälan mot någon.

En avdelningschef påpekar att hon ”säkrar bakdörrarna” genom att i förväg underrätta om något inte håller, det vill säga att hon inte undanhåller något¹⁴². En nämndsordförande menar att de kan kräva in förklaringar av förvaltningschefen, men att det formellt sett inte är något ansvarsutkrävande¹⁴³. En förvaltningschef anser att varje områdeschef nu vet vilket område han är ansvarig för och hur mycket pengar han har.¹⁴⁴

4.7.4 Inställning till mål och belöning

Styrsystemets syfte är främst att få en större koncentration på verksamheten jämfört med innan, det vill säga att inte bara fokusera det ekonomiska utfallet. I förlängningen skall måluppfyllelse och budgetuppfyllelse leda till någon sorts belöning. I styrsystemet policy står att: ”Mål- och budgetansvariga enheter samt personal kan på olika sätt belönas vid positiva resultat som beror på egna insatser för att genomföra ett uppdrag mera effektivt.¹⁴⁵” Hur målen sätts stämmer enligt några respondenter bara till viss del med hur det skall ske enligt den teoretiska modellen. Kommundirektören säger:

Men då skall man ju veta hur det i praktiken går till när man sätter målen. Det är alltså förvaltningen och nämnden som beskriver målen och fullmäktige som godkänner dem. [...] lyckas ni leta upp något exempel där fullmäktige har ändrat på målen så är det nog nått undantag då.... Nämnden sätter målen i praktiken. Där skulle en förändring av målen kunna ske, i nämndens dialog med [kommunstyrelsens arbetsutskott].¹⁴⁶

Övriga respondenter instämmer i att nämnden är de som i realiteten sätter målen. Sedan finns det olika åsikter om hur stor del förvaltningscheferna har i processen. Vissa menar att det är nämnden som tar beslutet och att förvaltningen därför inte har så mycket att säga till om, medan andra menar att eftersom förvaltningen ger förslag på och är med i diskussionen om målen har de stort inflytande. En ledamot i kommunstyrelsen menar att det sker diskussioner om mål och inriktningar inom de politiska partierna innan beslut tas, vilket även avspeglar sig inom kommunstyrelsen som inte släpper igenom en budget de vet majoriteten i kommunfullmäktige inte kommer att godkänna¹⁴⁷.

¹⁴² Intervju med en avdelningschef 20031209

¹⁴³ Intervju med BUN 20031124

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Se bilaga 2

¹⁴⁶ Intervju med kommundirektören 20031125

¹⁴⁷ Intervju med en ledamot i kommunstyrelsen 20031210

Själva måldiskussionen verkar ha kommit igång inom alla de undersökta enheterna, åtminstone på chefsnivå. Inom barn- och utbildningsförvaltningen arbetar de numera med en utvecklingsplan för varje enskild individ i skolan med mål. ”Sättet att arbeta har smittat av sig i vår övriga verksamhet, och det har varit till godo”, menar en förvaltningschef¹⁴⁸.

Organisationen mål och individens mål går dock inte alltid ihop enligt kommundirektören. I många fall överskrider individens mål organisationens, till exempel inom äldreomsorgen:

... man brukar prata om det här glappet mellan organisationens mål och individens mål ... där organisationens mål är så här mycket och individens mål är högre. Och det där är frustrationsglappet. De hade velat göra mer.¹⁴⁹

”Målet ska vara en bas för att lyfta fram det pedagogiska dilemma”, menar en av de intervjuade. Dock påpekar hon att det är nödvändigt att målen bör vara spännande att följa, och inte bara sättas upp för att de måste sättas upp.¹⁵⁰

Efter första årets budgetarbete upptäcktes det på många håll i organisationen att målen dels var för många, dels i vissa fall för svåra och tidskrävande att följa upp. I årets budgetprocess har arbetet med att förfinas och anpassa målen fortsatt, vilket även måste ske nästa år, enligt vad som framkom under utvecklingsgruppens seminarium.¹⁵¹

Det råder viss oenighet angående hur målen skall vara utformade. Genomgående är dock att alla anser att de skall vara enkla, och möjliga att mäta. Vissa menar att det är svårt att revidera de mål som sattes för ett och ett halvt år sedan, och påpekar även att det är längre tid nu från det att budgeten bestäms till dess att den träder i kraft. Andra menar att det faktiskt går att ändra, särskilt beroende på volymförändringar, i kompletteringsbudgeten, som tidigare hette tilläggsbudgeten. Med anledning av denna diskussion är ett nytt målseminarium inplanerat.

Det finns även skillnader i åsikter om hur målen skall hanteras om den ekonomiska ramen ändras. Vissa menar att målen måste stå kvar, bland annat på grund av den lagstiftning som finns om verksamheten, medan andra menar att målen måste vara realistiska och att det därför är nödvändigt att ändra målen. Dock kan det först uppsatta målet ses som ett inriktningsmål eller vision, menar vissa respondenter.

I förlängningen är det även tänkt att ett balanserat styrkort skall utvidga målbilden för kommunen. För tillfället har organisationen tre perspektiv: personal, kunder och ekonomi. Tanken är att så småningom utveckla det nuvarande styrsystemet även inom områdena process och utveckling.

Oenighet råder också om vad som skulle hända med tvärgående, lagstiftade mål som till exempel jämställdhet och barnkonventionen. Några varnar för att detta inte är relevant inom alla förvaltningar, och att det skulle stjäla tid från övrig administration. Frågan ställdes om Klippans kommuns invånare verkligen skulle bli lyckligare av ytterligare rubriker i budgeten, eftersom det tar resurser från verksamheten.¹⁵²

¹⁴⁸ Intervju med BUN 20031124

¹⁴⁹ Intervju med en avdelningschef 20031125

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Styrsystemets utvecklingsgrupps seminarium 20031124

¹⁵² Ibid.

Belöningssystemet är ännu inte utvecklat inom Klippans kommun, och det råder delade meningar om hur detta skall ske. Enligt nuvarande praxis skall som tidigare beskrivits över- och underskott tas med om de har varit påverkbara. De incitament som finns till att hålla budgeten är idag att verksamheten slipper ett underskott, men framförallt, vilket många nämnt, att det är ”en hederssak” att hålla budgeten. Vid fråga till en avdelningschef om vad som händer om verksamheten dragit på sig ett underskott som är påverkbart, svarade hon bestämt ”det händer inte”¹⁵³.

Belöningen i nuvarande läge innebär att verksamheten får ta med sig sitt överskott till nästa år. Vissa menar dock att det borde finnas hårdare sanktioner att ta till om uppdraget inte uppfyllts. Ekonomichefen menar att det finns en dialog om varför vissa underskott uppstått. Det finns en vilja att bli hårdare med sanktioner inför 2005, menar han. De möjligheter som finns idag är att inte bevilja ansvarsfrihet eller att nämndens medlemmar får lämna sina poster. Detta utnyttjas dock mycket sällan, delvis på grund av den kommunala traditionen.¹⁵⁴ En ytterligare aspekt på sanktion som en förvaltningschef påpekar är att om budgeten inte hålls eller missförhållanden framkommer finns media som ett vakande öga, bland annat eftersom kommunen står under offentlighetsprincipen¹⁵⁵.

Genomgående för organisationen verkar vara att ingen direkt uttalar sig om någon personlig monetär belöning i direkt relation till arbetsinsatsen. En av de intervjuade reagerade på frågan om belöning med att tycka att det var viktigt – ute i verksamheten på gruppnivå. Vid frågan om hon inte tänkt på belöning på sin egen nivå svarade hon nej, utan tyckte istället att relevant lön och utbildningsmöjligheter var viktigare.¹⁵⁶ Även hennes chef ansåg att relevant lön var det viktigaste¹⁵⁷.

4.8 Synen på styrsystemet och förändringen

Den kritik som fanns mot systemet i början, främst avseende att det var svårt att förstå och allt för akademiskt, verkar ha avklingat något, enligt respondenterna. Åtminstone bland tjänstemännen finns det idag en övertygelse om att målstyrning är rätt väg att gå för att föra Klippans kommun vidare.

En förvaltningschef menar att: ”Det [systemet] är lite antibyråkratiskt och rationellt för att det är inte en jävla massa dokument som är så här tjocka och skall vidare upp. Det är effektivt på det sättet”¹⁵⁸. Enligt ekonomen är i stort ingen direkt negativ till systemet. Första året tyckte mindre förvaltningar att det var en administrativ belastning, men att det är lättare nu andra året då den föregående budgeten kan användas som bas. Bristen på kritik tror han kan bero på att styrsystemet bara är infört på chefsnivå.¹⁵⁹

¹⁵³ Intervju med en avdelningschef 20031125

¹⁵⁴ Intervju med ekonomichefen 20031124

¹⁵⁵ Intervju med fritidschefen 20031125

¹⁵⁶ Intervju med en avdelningschef 20031125

¹⁵⁷ Intervju med socialchefen 20031126

¹⁵⁸ Intervju med socialchefen 20031126

¹⁵⁹ Intervju med ekonomen 20031124

Många menar att förändringen blev mycket mer omfattande och djupgående än vad de hade trott initialt. Det har kommit och gått idéer om styrsystem under lång tid, men det är inte mycket som blivit bestående förrän nu. Alla verkar dock ense om att en kontinuerlig utveckling och finjustering av styrsystemet är nödvändigt för att anpassa det till verkligheten.

En avdelningschef menar att förståelsen för budgeten har blivit mycket bättre, och att ledningen har en mycket viktig roll att föra fram:

... äldreomsorg och framförallt det som sker i det egna hemmet är ju väldigt mycket en gerillaverksamhet. Det fluktuerar ju från dag till dag och det är oerhört svårt att budgetera och beskriva och det strider ju mot allt att på nåt sätt bara lägga sig tillbaka och säga att det kan vi ju inte göra, det håller inte. Jag tycker ju att ... jag skulle vilja säga så här, att respekten för budgeten är oerhört mycket större nu, för att man förstår hur det hänger ihop, och man förstår vad det är vad man skall göra.¹⁶⁰

En nämndsordförande förklarar hur det är i nämnden nu och hur det var innan: ”De har ju kört över [budgeten] hela tiden innan medvetet och det är det vi har vi sagt att vi inte skall göra. Vi måste ha en realistisk budget så långt det nu går.” Han menar också att det fortfarande är svårt att få en förståelse för styrsystemet både ute i verksamheten och på den politiska nivån. Många politiker arbetar inte med kommunalfrågorna på heltid, vilket innebär att många inte ”är varma i kläderna” förrän efter halva perioden:

det är svårt att få det att gro ute i organisationen. Jag tror det skulle behövas en populärutgåva av vad det innebär i text och ord och bild. Inte så akademiskt. För det är trots allt många ... det är jättemånga av oss som är fritidspolitiker som inte ... jag är hundra på att det inte är hälften som begriper det ens.¹⁶¹

Återkommande är dock att några anser att det är svårt för ett styrsystem att göra så stor skillnad eftersom mycket av deras verksamheter är bundet till till exempel lagstiftning eller fasta kostnader som fastigheter.

¹⁶⁰ Intervju med en avdelningschef 20031125

¹⁶¹ Intervju med ordförande för socialnämnden 20031124

5 ANALYS

I kapitlet analyseras Klippans kommun med hjälp av den teoretiska referensramen. Teorierna och diskussionerna kommer att behandlas var för sig med ansvarsteorin som gemensam nämnare.

5.1 Principal-agentteorin

Principal-agentteorin tar upp de förändringar som har skett i Klippans kommuns kontrakt, hur den asymmetriska informationen i organisationen har påverkats, och huruvida kommunen kan betraktas som en klanorganisation. Då belöningar är ovanliga i offentlig sektor sker en uppföljning som dock ännu inte är färdigutarbetad.

5.1.1 Kontraktet

En av huvuduppgifterna med det nya styrsystemet var att tydliggöra budgetprocessen och ansvarsfördelningen. Tidigare har det enligt vissa respondenter varit otydligt vad som skulle uppnås och på vilket sätt detta skulle ha gått till. En annan punkt som diskuterades i och med det nya styrsystemet var att ekonomin inte ensam skulle få spela huvudrollen, utan att verksamheten skulle få en ökad fokusering. Detta återspeglas nu i kontraktet, det vill säga budgeten.

Budgetteoretikerna menar att en budget och även målstyrning innebär att det sker en ansvarsfördelning (se kapitel 3.2.1). Då budgetprocessen är mycket tydligare och framförallt mer formaliserad nu, verkar även ansvarsfördelningen vara tydligare. Det bästa exemplet på detta är det uppdrag, det vill säga budgeten, som undertecknas av nämnden (uppdragstagaren/agenten) och kommunledningen (uppdragsgivaren/principalen).

Kommunledningen och nämnden

Det nya styrsystemet i Klippans kommun sammankopplar de ekonomiska ramarna med verksamheten och vad som skall utföras under nästkommande år. Tidigare fanns detta förhållande inte på samma premisser. Förut verkar budgeten ha bestått av order uppifrån och dessutom varit väldigt detaljerad.

För det första får det anses som helt klart att kommunledningen, det vill säga kommunfullmäktige och i viss mån kommunstyrelse, har delegerat uppgifter till nämnderna. Tyngdpunkt har lagts i det nya systemet på att utveckla och tydliggöra uppdraget, det vill säga de mål och den ekonomiska ram som sätts i budgeten. Budgeten skrivs under och kan ses som ett kontrakt att utföra en given arbetsuppgift inom givna ramar. Detta kontrakt reglerar förhållandet mellan den som skall utföra något (agenten) och beställaren (principalen).

Då det så kallade uppdraget inte ger några specifika arbetsuppgifter till nämnderna, utan istället är koncentrerade på mål och mått, innebär det enligt

Broadbent och Laughins skala att nämnderna har ett stort handlingsutrymme (se kapitel 3.2). Enligt några respondenter har handlingsutrymmet blivit för stort för nämnderna med det nya styrsystemet, vilket innebär att kommunfullmäktige förlorat viss kontroll över verksamheten. Det finns därför tankegångar inom organisationen på att återföra en del av handlingsutrymmet till kommunledningen igen. Anledningen till detta kan vara att nämnderna får en allt för strategisk roll när det gäller fördelandet av resurser, eftersom de kan avgöra inriktningen på verksamheten. Ett återförande av handlingsutrymmet till kommunfullmäktige skulle dock strida mot styrsystemets principer, om detta kan betraktas som detaljstyrning. Detta gäller även eftersom nämndernas ökade handlingsutrymme är en av huvudidéerna med det nya styrsystemet.

Kopplat till ansvarsfördelningen är kontraktet ett tydliggörande, då de respondenter som intervjuats på nämnds- och förvaltningsnivå nästan alla upplevt att det nu är nämnden som har det yttersta ansvaret för verksamheten. Enligt teorin kvarstår ansvaret hos den som delegerat det, vilket framkommer tydligt i empirin, i varje fall upp på nämnds-nivå. Det framgår dock under intervjuerna att varje person tar ett stort ansvar för sin roll och de uppgifter som blivit delegerade.

Kontraktet eller uppdraget bygger på en dialog mellan kommunledningen och nämnden, vilket innebär att ansvarsåtagandet till stor del även bygger på nämndens bedömning om de kan uppfylla kontraktet. Eftersom de har del i hur kontraktet utformas, menar vi även att de därmed automatiskt får ett större ansvar att uppfylla det. Nämnden har fått stora befogenheter nu, vilket verkar vara en anledning till det stora ansvaret som alla känner att de nu har.

Frågan kan dock ställas huruvida uppdraget är ett bindande kontrakt eller inte, eller upplevs som ett sådant. Detta är en i högsta grad aktuell fråga i kommunen på grund av de problem som socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden har haft att hålla sina budgeter. Att skärpa kontraktets roll är en av de främsta fördelarna med det nya systemet gentemot det gamla.

För det första så finns det nu som tidigare nämnts ett klart och tydligt kontrakt i och med målen och ramarna. Processen vid kontraktsbrott är också något tydligare idag. Det finns riktlinjer som säger att ansvar endast kan utkrävas för påverkbara underskott i budgeten eller misslyckande med att uppnå målsättningen och inte för sådant som orsakats av externa effekter. Alla respondenter har varit medvetna om uppdelningen i ansvarsåtagandet av påverkbara och inte påverkbara händelse. Ett problem är dock att graden av påverkbarhet kan variera, vilket öppnar för en diskussion.

En viktig fråga som inte förändrats sedan införandet av det nya styrsystemet är att Klippans kommun lider av brist på sanktioner vid kontraktsbrott. Cassel (se kapitel 3.2.1) hävdar att det är viktigt att uppföljningen kan ge upphov till gillande eller ogillande när det gäller ansvarsutkrävande. I nuläget finns både vad det gäller politiker och mot tjänstemän en brist på sanktioner. De tillgängliga sanktionerna mot den som utan anledning överskrider budget är att minska nästa budget med det uppkomna underskottet eller att välja att inte ge ansvarsfrihet. Det sistnämnda är något som ytterst sällan tillämpas. Mot kontraktsbrott av misslyckad måluppfyllelsekaraktär finns idag knappast några sanktioner överhuvudtaget. Det som möjligtvis skulle hända är en tillsägelse från överordnad instans.

En utomstående men dock viktig övervakare av kontraktet är massmedia (se kapitel 3.1.2). Problemet kan där vara att medierna har en tendens att haka upp sig på små frågor och därmed mista den övergripande bilden av hur en verksamhet

sköts. Ett exempel på medias positiva medverkan däremot är att flera personer från socialnämnden och socialförvaltningen fick gå eller blev omplacerade efter tidigare års stora underskott. Sådana drastiska metoder sker dock mycket sällan.

Uppföljningen i Klippans kommun är fortfarande under utveckling. Målet är att de mål och mått som finns i budgetens uppdrag kommer att återfinnas löpande under året i uppföljningarna, som både tar upp ekonomi och verksamhet. Tydligheten i kontraktet skall öka genom att alla årets uppföljningar är baserade på samma mål och mått. Om de lyckas med detta finns det goda förutsättningar att uppföljningen kommer att fungera, om bara sanktionerna definieras.

Nämnden och förvaltningen

Även på denna nivå sker en delegering från principalen, det vill säga nämnden, vilket innebär att de lämnar en stor del av beslutanderätten till förvaltningen. En del respondenter anser även här att principalen har lämnat ifrån sig för mycket beslutanderätt, och att förvaltningen fått för stor makt. Anthony och Govindarajan menar att principalen i stort sett är utlämnad till agentens bedömning (se kapitel 3.2).

Principalen och agenten verkar dock till stor del samarbeta i kommunen, framförallt när det gäller uppsättande av mål och verksamhetsmått. På så vis kan det uppdrag som beslutas mellan kommunledningen och nämnden även sägas gälla för förvaltningarna, eftersom kontraktet även bygger på förvaltningens möjligheter att genomföra uppdraget, då förvaltningen förbereder budgeten.

Maktförhållandet mellan nämnderna och förvaltningarna kan diskuteras länge, men enligt intervjuerna verkar den generella uppfattning vara att det är nämnden som fattar de övergripande besluten, och även de som får stå för dem, vilket kan härledas till Sinclair politiska ansvar (se kapitel 3.1.2). Förvaltningen kan påverka besluten i högre eller lägre grad genom dialog och rekommendationer. Detta bör ske på grund av större kunskap i ämnet, och/eller med hänvisning till sin yrkeskunskap. De behöver dock inte stå för konsekvenserna av besluten i det politiska avseendet.

En skillnad mot tidigare är att nämnderna nu delegerar uppgifter till förvaltningen, utan att sedan gå runt delegeringen och börja detaljstyra. De flesta respondenter anser att nämnderna inte lägger sig i så mycket nu. Det tydligaste exemplet på detta kan ses i socialnämnden, där nämnden tidigare tog beslut på kontonivå, utan möjlighet för förvaltningen att omfördela resurser mellan kontona.

Ansvarskännande när det gäller förhållandet mellan nämnden och förvaltningen får anses vara mycket stort. Förvaltningarna verkar också känna ett stort ansvar att uppfylla kontraktet å nämndens vägnar. Uppfattningen verkar vara att när ett beslut väl är fattat är ett kontrakt upprättat och tjänstemannen måste följa detta för att leva upp till sin roll som tjänsteman, som utförare. Detta är dock ingen skillnad mot tidigare, förutom att ansvaret är tydligare.

5.1.2 Målöverensstämmelse

En viktig del i introduktionen av det nya styrsystemet var att få alla överens om sina roller innan styrsystemet slutligen tog form. Seminarierna i början av arbetet med styrsystemet verkar ha hjälpt till att få en mer samstämmig syn på roller och begrepp.

Kommunledningen och nämnden

Det speciella med den offentliga sektorn är att den leds av folkvalda politiker som drivs av ideologier och inte av vinstmaximering. Principal-agentteorin (se kap 3.2) utgår från att alla handlar i eget intresse. Då både kommunledningsnivån och nämndsnivån utgörs av politiker menar vi att målöverensstämmelse inom de olika politiska partierna i stor utsträckning finns. Några respondenter menar att den politiska majoriteten kommer överens innan besluten fattas för att det skall bli en smidigare process. Kommunstyrelsen verkar vara så medvetna om sin överordnades, det vill säga kommunfullmäktiges inställning, att de inte släpper igenom underlag som de vet inte kommer att godkännas.

Ett annat synsätt på målöverensstämmelse är att politikerna förhoppningsvis drivs av en vilja att förbättra den kommun den bor i. De är alla skattebetalare och har därför ansvar för att deras egna pengar fördelas väl. Politik innebär dock olika vägar att komma dit, vilket i förlängningen egentligen innebär att hälften av politikerna vill avsätta den andra hälften för att få igenom sina egna tankar.

För att tydliggöra uppdraget till nämnderna sker det en dialog om målen. Därmed får kontraktet ses som en kompromiss: båda parternas vilja kommer till uttryck här. På den här punkten verkar styrsystemet ha gjort mycket för att det skall ske en förståelse för balansen mellan ekonomin och verksamheten. Även då det råder lite delade uppfattningar om hur målen skall sättas, verkar de flesta tycka att de skall vara realistiska, vilket i sin tur innebär att om den ekonomiska ramen ändras, så skall även målen ändras.

Vid budgetens uppstartsmöte sker även en genomgång av alla verksamheter och deras möjligheter och problem, för att alla på så sätt skall få en förståelse för de andra verksamheterna. Eftersom alla verksamheter och partier numera är representerade på den gemensamma genomgången finns det åtminstone möjlighet för en djupare förståelse, vilket verkar ha skett i många fall.

För att kontrollera huruvida nämnderna har uppnått målen tas dessa till skillnad mot tidigare upp i tertiäl- och delårsrapporten samt i bokslutet. Då en tydlig uppföljning anses vara nödvändig skall samma mål och mått som i uppdraget återfinnas i uppföljningarna. Detta saknades innan, vilket innebar att en utvärdering var svårare. Fortsatt arbete inom detta område krävs dock, vilket organisationen är medveten om.

Nämnden och förvaltningen

På tjänstemannanivå är ideologi inte ett medel för att uppnå målöverensstämmelse. Istället verkar en typ av klanorganisation liknande den som Ouchi beskriver finnas (se kapitel 3.2.4). De flesta av de intervjuade har arbetat länge eller enbart inom den offentliga sektorn. De som söker sig till den offentliga sektorn verkar i viss mån ha gjort ett medvetet val, det vill säga att det finns ett

självrval. Den offentliga sektorn verkar i någon mån uppfattas som ett sätt att ge tillbaks något till samhället.

Något som är relativt viktigt när det gäller att välja den offentliga sektorn som arbetsgivare är att lönen relativt den privata sektorn är lägre, samt att den enligt vår uppfattning har haft och i viss mån har en ganska låg status. Detta kan dock vara på väg att ändra sig. Ytterligare ett belägg för att det är en viss typ av människor som väljer den offentliga sektorn som arbetsplats på chefsnivå är att de inte drivs av monetära belöningar eftersom dessa i stort sett inte förekommer i kommunal verksamhet. Samtidigt verkar det finnas en uppfattning bland dem som arbetar i den offentliga sektorn att arbetstakten är något lägre.

Den diskussion som äger rum före budgeten verkar även på denna nivå ha varit positiv. Det verkar som om tjänstemännen känner att de lättare kan påtala konsekvenser av olika beslut och få en förståelse för detta. På detta sätt har de åtminstone förklarat vad som kommer att hända, och att målsättningarna inte kan vara lika höga med mindre pengar, vilket verkar tillfredsställa deras personliga samvete (se kapitel 3.1.2) istället för att de brottas med omöjliga mål. En respondent uttryckte sig specifikt om detta och menade att många individer har för höga ambitioner som inte fungerar med de ekonomiska ramar som finns nu. Den ännu inte utvecklade idén om servicemötet skall förtydliga uppgifterna för anställda på lägre nivå för att undgå att personal hela tiden har dåligt samvete.

5.1.3 Risktagande

En del av agentteorin handlar om risktagandet där det hävdas att agenten i många fall kan vara mer riskovillig än principalen eftersom agenten inte kan sprida sitt ägande och därmed sina risker.

Denna del av agentteorin verkar inte vara tillämpbar på den kommunala verksamheten. En förvaltningschef kan inte ignorera att en del av verksamheten inte alls fungerar med motiveringen att den övriga verksamheten går över förväntan. I analysen diskuteras därför inte risktagandaspekten vidare.

5.1.4 Asymmetrisk information

Den asymmetriska informationen förekommer mellan alla olika nivåer i principal-agent förhållandet. Detta eftersom principalen per definition alltid har ett större ansvarsområde än agenten.

Kommunledningen och nämnderna

I Klippans kommun diskuteras det huruvida det är till fördel eller nackdel att vissa personer sitter på dubbla stolar, det vill säga att de dels sitter i kommunfullmäktige eller i kommunstyrelsen, dels i en facknämnd. Detta minskar det som i principal-agentteorin betecknas som asymmetrisk information (se kapitel 3.2.4), det vill säga att en part, i de flesta fall agenten, har mer information än principalen.

I Klippans kommun finns det olika åsikter om detta är bra eller dåligt. Positivt är att det ger en djupare kännedom om en verksamhet, vilket leder till en djupare förståelse då kommunledningen diskuterar en verksamhet. Vissa av de intervjuade

tycker att det är en förutsättning att vara ledamot i kommunledningen samtidigt som man är medlem i en nämnd. Detta kan ses som att principalen till viss del delegerar en uppgift åt sig själv, vilket innebär att all information är tillgänglig även på den högre nivån.

Det negativa i situationen kan vara att kontrollen saknas. Det är svårt att objektivt utvärdera sig själv. Ett principiellt beslut finns, åtminstone hos ett av de politiska partierna, att en ledamot endast skall sitta som ordinarie på en post. Detta är enligt en av respondenterna bara formalia eftersom ersättarna i kommunstyrelsen enligt honom har lika mycket att säga till om. Traditionen i Klippans kommun är dock att nämndernas presidie skall sitta med i kommunstyrelsen. Oavsett huruvida dessa dubbla roller är bra eller dåligt så minskar det förekomsten av asymmetrisk information.

Dialogen mellan kommunstyrelsen och nämnderna verkar i viss mån för att överbygga informationsglappet. Nämnderna har dock i vissa fall bara andrahandsinformation från förvaltningarna, vilket innebär att det finns en risk för snedvridning. Då det bara tas beslut om målen och den ekonomiska ramen på kommunledningsnivå, och nämndernas väg för att uppnå detta i stort inte spelar så stor roll, sker kontrollen nästan uteslutande genom uppföljning.

Kommunstyrelsen bereder alla ärenden åt kommunfullmäktige. I detta kan vi se ett problem eftersom kommunfullmäktige ser allting med kommunstyrelsens glasögon. Målsättningen med det nya styrsystemet var att kommunfullmäktige skulle vara mer delaktiga i beslutet, men detta verkar inte vara fallet idag. Då kommunstyrelsen säger sig veta vad kommunfullmäktige vill, och om detta verkligen stämmer, betyder detta att kommunfullmäktige bara är en bekräftelse. Ingen av de vi har talat med har någon gång sett att kommunfullmäktige ändrat nämndernas mål. Enligt principal-agentteorin (se kapitel 3.2.4) skulle detta kunna bero på att kommunfullmäktige i egenskap av principal inte har tid att skaffa tillräckligt specifik information och eventuellt inte heller har den professionella kunskap som krävs.

Nämnder och förvaltning

Tjänstemännen har den största kunskapen om verksamheten. Till skillnad från politikerna arbetar de heltid med verksamheten. Dessutom har de blivit anställda på grund av sin utbildning och kunskap. De har helt enkelt blivit anställda för att utföra det politikerna beslutar.

Politikerna har i och med det nya systemet befogenhet att besluta på en övergripande nivå och skall inte lägga sig i detaljerna i verksamheten. Detta tar bort något av det negativa med att de inte har tillgång till all information om verksamheten, eftersom de då inte behöver den. Detta är i stort sett samma problem som finns mellan kommunledningen och nämnderna.

I processen innan budgetbeslutet har de dock en möjlighet att påverka. Eftersom de har en professionell sakkunskap har de en fördel gentemot politikerna. Det råder delade meningar om hur den här sakkunskapen utnyttjas. En del menar att det de facto är nämnderna som fattar besluten om målen, medan andra ger sken av att det faktiskt till mycket stor del är förvaltningarnas förslag som genomförs.

En av förvaltningscheferna såg som sin uppgift att vägleda politikerna med hjälp av sin sakkunskap och peka på de saker som politikerna inte såg på grund av bristen på sakkunskap. Exemplet som togs upp var lagstiftning. Vissa respondenter ansåg att det låg i deras yrkesheder att påpeka sådana saker. En

nämnde även att det låg i ansvarsutkrävandet, vilket innebär att ”säkra baktörrar”. Det verkar finnas en större medvetenhet om att förvaltningscheferna kan ställas till svars nu, vilket innebär att de så fort problem uppstår påpekar detta för nämnden för att i viss mån skydda sig själva. Detta verkar positivt för organisationen.

En naturlig del i den offentliga sektorn som kan ge upphov till asymmetrisk information är att politikerna bara väljs på fyra år. Vid majoritetsskifte eller förändring i valresultatet innebär det att även nämndernas sammansättning ändras. Personer utan kunskap om verksamheten kan plötslig få en framträdande roll i en nämnd, vilket innebär att personen i fråga både måste sätta sig in i hur nämnden arbetar och hur verksamheten fungerar. Eftersom förvaltningen därmed automatiskt har mer information kan det leda till att nämnden litar för mycket på förvaltningen. Som tidigare nämnts verkar dock förvaltningen se det som en del av sitt yrke att hjälpa politikerna rätt. Politikernas engagemang och vilja att lägga ner sin (fri-) tid på verksamheten spelar också en mycket stor roll.

5.1.5 Kontroll eller incitament

I principal-agentteorin (se kapitel 3.2.5) finns två metoder för att undvika problemen med asymmetrisk information, olika riskstrategier och målöverensstämmelse mellan agent och principal. Dessa är kontroll och incitament.

Teorin bygger till stor del på monetära belöningar. Detta är dock svårapplicerbart på den offentliga sektorn, eftersom det är ovanligt att den offentliga sektorn har belöningar, och särskilt monetära sådana. Vid frågan om hur ett eventuellt belöningsystem skulle kunna se ut tolkade ingen av respondenterna frågan som att belöningen skulle gälla dem som individer. De svar vi fick handlade istället om belöningar på förvaltnings- och enhetsnivå, det vill säga att få föra med sig ett överskott till påföljande år på något sätt. Detta stärker vårt synsätt att det finns någon form av klanorganisation inom Klippans kommun (se kapitel 5.1.2)

Det finns förvisso andra former av personliga belöningar än rent monetära. Frey (se kapitel 3.2.5) pekar på detta när han skriver om att andra belöningsformer i den offentliga sektorn såsom mjuka belöningar bestående av titlar, ordnar och ceremonier. De två sistnämnda har inte observerats i Klippans kommun, men titlar skulle fortfarande kunna vara viktiga, även fast vi inte studerat denna aspekt. Några av respondenterna påpekar dock att en relevant lön och möjligheter till självutveckling och utbildning skulle kunna ses som en sorts belöning. Huruvida detta verkligen finns i Klippans kommun och om det i så fall verkligen fungerar som incitament saknas i det empiriska materialet, men den allmänna diskussionen pekar på att så inte är fallet.

Klippans kommun kan alltså ses som en delvis kontrollstyrd organisation där förhållandet mellan principal och agent regleras genom olika former av övervakning, eftersom den inte är styrd genom belöningar. Inslag finns dock av klanorganisation. Med övervakning menas i principal-agentteorin inte enbart direkt övervakning. Begreppet har tolkats vidare och innefattar även kontroll av återrapportering, vilket Anthony och Govindarajan benämner som en formell faktor för att skapa målöverensstämmelse (se kapitel 3.2.2). I Klippans kommun

avspeglas detta i de regler och manualer som definierar hur åiterrapportering skall ske.

Uppdragen som specificeras genom budgeten, definierar vad som skall göras i organisationen. I teorin motsvaras detta av kontraktet mellan principal och agent. I det aktuella fallet är kopplingen extra klar. Det finns en uttalad åsikt och medvetenhet i organisationen om att målen tillsammans med ramarna utgör ett kontrakt där man åtar sig att uppfylla de uppsatta målen med hjälp av den tilldelade ramen.

Den egentliga kontrollen sker dock inte genom att kontrakten definieras utan genom att uppföljningen utförs. I den teoretiska bilden av Klippans kommuns styrsystem finns en formaliserad plan för hur uppföljningen av målen skall gå till. I tertial- och delårsrapporterna samt bokslutet skall finansiell redovisning ske samt måluppfyllelsen utvärderas med hjälp av det mått som är kopplat till varje mål. Idag finns det i praktiken fortfarande ingen fullständig uppföljning av målen. Det är sagt att det skall ske men har fortfarande inte genomfört till fullo eftersom första bokslutet sker i vinter. Vi anser det vara bra att uppföljning också kommer att ske på verksamheten. Sanktionerna på detta område är tyvärr ännu sämre än på den finansiella sidan. Detta beror delvis på att den första budgeten som lades med det nya styrsystemet var för pågående år (2003) och att man inte hunnit med att införa utvärderingen. Det beror också på oenighet om mål och mått, och att det funnits för många mål. Vidare så har vissa av målen visat sig vara svåra eller arbetsamma att mäta.

En viss kontroll som Frey nämner (se kap 3.2.5) är att politikerna väljs vart fjärde år. Kontrollen från allmänheten är begränsad men finns där. I detta spelar som tidigare sagt media en stor roll. Allmänheten kan ses som en relativt luddig och ogripbar massa som har svårt att utkräva ansvar. Det finns dock vissa respondenter som känner sitt största ansvar gentemot dem, medan andra hellre ser till sin överordnade.

Kritik mot principal-agentteorin (se kapitel 3.2.5) pekar på faktorer som teorin inte tar hänsyn till, som till exempel agentens personlighet, icke-finansiella motiv, framtiden och förtroendefrågor. Det har under våra intervjuer framkommit att det personliga ansvarskännande verkar vara viktigt för att uppfylla uppdraget.

Förtroendet för underordnad respektive överordnad verkar vara viktigt i Klippans kommun. Förtroende för agenten gör till viss del kontroll onödigt (se kapitel 3.2.2). Problemet är i så fall när förtroendet inte uppfylls, det vill säga att agenten inte gör vad principalen tror att han gör. För det första kan det ta längre tid att upptäcka, eftersom det inte finns någon kontroll, för det andra finns det som tidigare nämnts inga direkta sanktioner i organisationen. I dag verkar det finnas ett stort förtroende för de underordnade att de signalerar om något går på tok i verksamheten, vilket Cassel nämner som viktigt i tydligheten i uppföljningsprocessen (se kapitel 3.2.1) Det faktum att många nämnder och förvaltningar anser det vara en hederssak att hålla budget pekar också på att förtroendet kan fungera som styrinstrument.

Cassels fyra steg som förutsättning för ansvarsutkrävande är här applicerat på Klippans kommun:

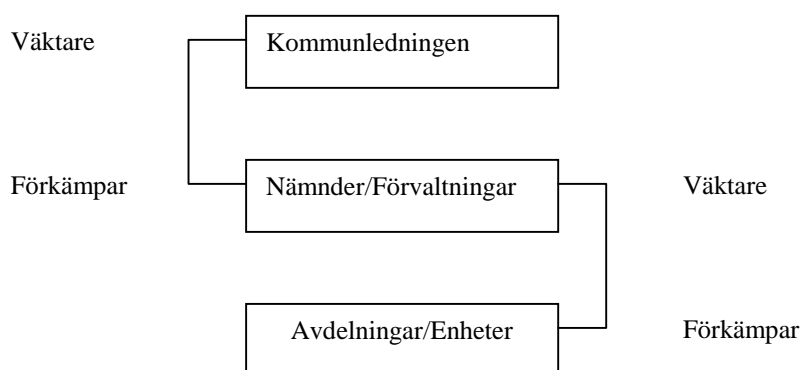
- *Delegeringen* är tydligare genom uppdraget på nämndsnivå, vilket gör att ansvarsfördelningen är tydligare.
- *Åtagandet* är tydligare på nämndsnivå genom att uppdraget skrivs på och blir ett kontrakt.

- *Återrapportering* är tydlig i styrsystemsteorin. Implementeringen arbetar de fortfarande på, och den skall återknyta till kontraktet och därmed bli tydlig. Innan saknades konsekvensen mellan uppgiften och återrapporteringen, vilket delvis avhjälpes genom till exempel mallar. Tydligheten kommer att bli större om detta lyckas.
- *Reaktionen* på återrapporteringen, det vill säga gillande eller ogillande, verkar inte vara så bra, framförallt vid underskott, då sanktioner i stort sett inte förekommer, och inte heller belöningar. Detta finns i viss mån i styrsystemets teori, men arbete på detta område krävs fortfarande.

5.2 Väktare och förkämpar

Enligt teorin om väktare och förkämpar är väktarna de som distribuerar pengarna och förkämparna de som kämpar för större anslag till sin verksamhet (se kapitel 3.3). Det är lätt att glömma bort att samma person, eller del av organisationen, på samma gång kan vara både väktare eller förkämpe ur olika perspektiv (se figur 6 nedan). Ett exempel är en nämnd som gentemot kommunfullmäktige är förkämpe för sin verksamhet. Samtidigt fungerar nämnden som väktare då medel skall distribueras ut inom den egna nämnden. Dessa dubbla roller, som oundvikligen förekommer i kommuner, har stor betydelse för den kommunala verksamheten då exempelvis nämnden är fullt medveten om det spel som pågår, då enheter under dem försöker maximera sina anslag för ett verksamhetsår. Dubbla roller förekommer på flera olika nivåer i kommunen, men är tydligast för nämnderna som också borde vara den aktör som kan dra störst fördel av sina dubbla roller, men innebär också ökat ansvar.

Eftersom nämnden och förvaltningen har ett nära samarbete och dessutom har ett 1:1 förhållande i de två största nämnderna, anser vi det befogat att sätta dessa på samma nivå i modellen.



Figur 6: De dubbla rollerna i Klippans kommun avseende spelet mellan väktare och förkämpar

I det gamla styrsystemet var den så kallade julhandeln ett stort problem. Såväl väktare som förkämparnas ansvar var begränsat till att hålla budgeten och konflikten som pågick mellan kommunstyrelsen och nämnderna hade stor

inverkan på hur spelet mellan väktare och förkämparna såg ut. Förekomsten av en omfattande julhandel visar på avsaknad av alla Sinclairs olika ansvar (se kap 3.1.2) hos förkämparna. En anledning till förekomsten av julhandeln var avsaknaden av regelverk för hur över- och underskott skulle hanteras. Julhandeln kunde dessutom fortlöpa obehindrat från år till år eftersom budgeten i det gamla systemet bestämdes utifrån föregående års budget.

I och med införandet av det nya styrsystemet så baseras budgeten på föregående års utfall vilket medför nya förutsättningar för aktörerna. Tillsammans med enhetliga regler för hur över- och underskott skall hanteras har därför julhandeln eliminerats enligt alla respondenter. Vad som bör belysas i samband med detta är att det är ansvarsförhållanden som förändrats vilket medfört ett nytt agerande. Helt plötsligt har förkämparnas ansvar förtydligats avsevärt. Ansvaret inför överordnad och inför allmänheten är klarare då det är lättare att härleda i vilket led som eventuella misslyckande ägt rum (se kapitel 3.1.2) eftersom ansvarsfördelningen mellan rollerna är tydligare. Det professionella ansvaret är också tydligare eftersom man bär med sig eventuellt underskott. Även det personliga ansvaret borde rimligtvis ha förändrats. I socialförvaltning är det väldigt tydligt att det personliga ansvaret har förstärkts, men detta beror även på den omorganisation som ägt rum i socialförvaltningen där omförflyttningar och nyrekryteringar har skett.

Ytterligare problem med det gamla styrsystemet var att nämnderna fick preliminära ramar innan någon dialog ägt rum. Med det nya styrsystemet blir det lättare för nämnderna i rollen som förkämpar att med hjälp av en konsekvensanalys presentera vad en given ram får för resultat i verksamheten och därmed kunna åstadkomma förändringar (se kapitel 3.3.2). Den tydligare kopplingen mellan ekonomi och verksamhet har underlättat för såväl väktare som förkämpar då man numera koncentrerar sig på vad som skall utföras och sedan beaktar hur långt en given ram räcker, till skillnad från det gamla systemet där man fokuserade på att maximera anslagen för att sedan använda dessa i verksamheten.

I och med det nya styrsystemet så har kommunfullmäktige överlåtit en stor del av väktarskapet till nämnderna eftersom de för tillfället bara sätter en ram för hela nämnden och det är upp till nämnden att fördela denna. Detta borde medföra att lite av nämndernas fokus flyttas från verksamheten till ekonomin, men å andra sidan så blir det motsatt effekt i kommunfullmäktige. Överlåttandet av väktarskapet innebär också att fördelningsbesluten flyttas närmare verksamheten och ökar dessutom nämndernas ansvar gentemot allmänheten som väktare.

5.2.1 Väktarstrategier och förkämparstrategier

Att vara förkämpe i en kommunal organisation kan vara svårt. Idag är ekonomin i Klippans kommun sådan att den totala budgeten ligger fast, och det finns ingen politisk vilja att öka skatterna för att finansiera utökad eller fördyrad kommunal verksamhet. Detta skapar ett så kallat nollsummespel där den nämnd som utökar sina budgetanslag per automatik minskar anslagen för någon annan. Genom att skapa dialog mellan de olika förkämparna och öka deras ömsesidiga förståelse för varandras verksamhet kan väktarna tona ner förkämparnas kamp för ökade anslag och på så sätt stärka sin egen makt.

En viktig del för att åstadkomma detta är det gemensamma uppstartsmötet som arrangeras i budgetprocessens inledning. Tillsammans med det krismedvetande som fanns vid bytet av styrsystem, bland annat till följd av konflikten mellan kommunstyrelsen och nämnderna och de stora underskotten som fanns i verksamheten, har alltså väktarna lyckats förbättra sin förhandlingsposition. Detta har inträffat bland annat eftersom förståelsen för helheten ökat hos förkämparna (se kapitel 3.3.1). Detta stärker alltså kommunledningens roll som väktare.

Konsekvensanalys är en möjlighet som tidigare påtalats där förkämparna direkt kan koppla förändringar i budgeten till olika förändringar i graden av måluppfyllelsen. Detta ger dem en större möjlighet att tydligt och rationellt argumentera för sin sak. Tanken är att om inte efterfrågad ram fås så skall även de uppsatta målen förändras. Detta är samtliga respondenter, förutom barn- och utbildningsnämndens representanter, i stort överens om. Barn- och utbildningsnämndens avvikande uppfattning har tolkats beror på den omfattande lagstiftning som reglerar deras verksamhet. Att målen förändras när ramen inte blir den efterfrågade har gjort förkämparnas arbete enklare då man direkt kan påtala för väktarna att målen inte kommer nås om inte ramen ökas. I och med detta har såväl väktarnas som förkämparnas ansvar ökat.

Väktarna får indirekt ta beslut om att målen måste förändras eftersom en tillräckligt stor ram kanske inte kan tillhandahållas. Det ökar deras ansvar gentemot allmänheten då de tjänster som levereras till kommuninvånarna tydligare kopplas till ett beslut taget av väktarna och deras prioritering. Förkämparnas ansvar har också ökat, avseende ansvaret gentemot överordnad, till följd av den tydliga kopplingen mellan verksamhet och ekonomi (se kapitel 3.3.1). Med det nya styrsystemet åtar sig förkämparna uppgiften att prestera på ett helt annat sätt än tidigare. Med hjälp av målstyrningen har alltså även förkämparna stärkt sin roll genom användning av konsekvensanalyser, är det framförallt förvaltningarna i deras roller som förkämpar som avses.

Det två överlägset största förbrukarna av resurser inom kommunen, socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden, har en mycket gott utgångsläge i förkämparrollen. Det finns en mycket omfattande lagstiftning som reglerar deras verksamhet, vilket omöjliggör för väktarna att förbise denna verksamhet (se kapitel 3.3.2). En del menar att lagstiftningen åberopas oftare än nödvändigt av dessa nämnder men oavsett sanningen i detta så är lagstiftningen ett av deras starkaste vapen i debatten. Dessutom finns det i verksamheterna redan uppbundna kostnader bland annat i form av byggnader och kontrakt som gör deras roll som förkämpar mycket stark. Samtidigt så har förkämparna i socialnämnden minskat sin förhandlingsstyrka då de numera utsätts för en noggrannare granskning till följd av flera år med stora underskott.

Vad som kan konstateras är att både väktarnas och förkämparnas totala ansvar har ökats och förtydligats till följd av det nya styrsystemet och den nya budgetprocessen. Båda aktörerna har i olika delar av organisationen stärkt sina roller så att de kan betraktas som någorlunda jämnstarka, vilket även är vad som krävs för att få en balanserad budget.

Ett av problemen vid rambudgetering är att förkämparna efterhand lär sig hur mycket över föreslagen ram man kan lägga sina bud utan att det röstas ner. Detta undviker man i Klippans kommun genom den ökade kopplingen till verksamheten och genom att helhetssynen har ökat hos förkämparna.

5.2.2 Maktförskjutning

I Klippans kommun har en maktförskjutning till kommunfullmäktige eftersträvats. Man har velat tydliggöra politikerrollen även på nämnds nivå och få en tydlig ansvarsfördelning i verksamheten. Till viss del har man även lyckats med detta, framförallt i avseende att ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän är klarare. Vad som däremot är mindre klart är huruvida en maktförskjutning till kommunfullmäktige verkligen har ägt rum.

Något som tyder på detta är att man nu fokuserar på att formulera relevanta mål som styr på ett effektivt sätt. Genom att formulera väl anpassade mål så kan rambudgetering få till följd att kommunfullmäktige stärks, men då målen snarare verkar formuleras på nämnds nivå i Klippans kommun och bara godkänns av kommunfullmäktige är en förstärkt kommunfullmäktige i detta avseende inte lätt att se.

Kommunfullmäktige och kommunstyrelsens roller i det nya styrsystemet kan däremot sägas ha ökat i betydelse avseende makt om man väljer att betrakta makt som tilltagande då detaljstyrning undviks till förmån för övergripande visionsarbete (se kapitel 3.3.3). Kommunfullmäktiges men även i viss grad kommunstyrelsens ansvar inför allmänheten har ökat till följd av att man inte i längre arbetar med detaljstyrning utan fokuserar på den övergripande styrningen av kommunen. Även detta talar alltså för en viss maktförskjutning till kommunledningen i deras roll som väktare.

5.3 Politiker och tjänstemän

Politikerna är till skillnad från tjänstemännen folkvalda och ger intryck av att känna ett större ansvar gentemot kommuninvånarna än vad tjänstemännen gör. Tjänstemännens förhållande gentemot politikerna kan inte i alla avseende betraktas som friktionsfritt. Tjänstemännen är ofta utbildade för att genomföra den uppgift de anställts för att genomföra, medan politikerna är engagerade samhällsmedborgare utan att nödvändigtvis ha en relevant utbildning.

Med utgångspunkt i resonemanget ovan, samt det faktum att tjänstemännen i praktiken ofta är hierarkiskt underställda politikerna kan detta medföra spänningar mellan grupperna. Det nya styrsystemet borde enligt teorin minska eventuella spänningar i och med en tydlig gränsdragning mellan politiker och tjänstemän, men även ett samspel dem emellan (se kapitel 3.4.1). Det nya styrsystemet tillåter de båda rollerna att syssla med vad de är tillsatta att göra, det vill säga att det politiska ansvaret är stärkt. Empirin har även givit indikationer på att detta har ägt rum. Politikerna kan numera ägna sig åt den övergripande politiska verksamheten, medan tjänstemännen ser till att nå de politiskt uppsatta målen på effektivast möjliga vis.

5.3.1 Ansvarsförändring

Det faktum att det gamla styrsystemet av många ansågs vara otydligt, och till och med beskrevs som ett sifferträsk, pekar på en otydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän. Eftersom budgeten och inte verksamheten var i fokus så verkar politikerrollen i betydelsen övergripande strateg ha varit åsidosatt i kommunen. Det var dessutom väldigt svårt att utkräva ansvar av politiker i kommunfullmäktige, åtminstone avseende det politiska ansvaret samt ansvaret inför allmänheten (se kapitel 3.1.2). Detta inte minst eftersom de politiskt uppsatta målen inte förändrades om den ekonomiska ramen ändrades vilket gjorde det ytterst svårt att nå den önskade måluppfyllnadsgraden. Avsaknaden av formell uppföljning visar på svagheter i det gamla systemet. Med den måluppföljning som finns i det nya styrsystemet tydliggörs såväl politikerrollen som tjänstemannarollen avseende ansvar, eftersom det är lättare att konstatera vem som brustit i sitt agerande om målen inte nås.

Att den ekonomiska fokusering var stor i det gamla systemet kan knappast ha tilltalat politikerna eftersom detta flyttar fokus från kärnfrågorna det vill säga hur kommunen skall ledas in i framtiden. Detta bekräftas även av respondenterna med något undantag (se kapitel 3.4.1 och diskussionen under 5.2.2).

Även budgetprocessen har blivit tydligare och genomsyras nu på ett helt annat sätt av en dialog mellan politiker och tjänstemän. Framförallt tjänstemännen är positiva till att en inledande dialog förs i budgetprocessen innan den första preliminära ramen beslutas av kommunfullmäktige. Att tjänstemännen och nämndspolitiker tillåts medverka så pass tidigt i budgetprocessen medför ett ökat professionellt ansvar då en noggrann förberedelse krävs från de inblandade aktörerna för att få gensvar för sina argument.

Den ökade dialogen inom organisationen har åstadkommit framförallt eftersom målen som sätts upp inom organisationen ständigt uppmanar till diskussion om vart verksamheten skall ledas. Genom detta ökade informationsflödet i budgetprocessen har medvetenheten och förståelsen bland politiker och tjänstemän ökat för varandras områden. Även mellan politiker och mellan tjänstemän har förståelsen ökat bland annat genom de gemensamma upptaktsmötena som gjort att helhetssynen blivit bättre.

Det nya styrsystemet har genom den ökade formaliserings- och standardiseringsgraden givit upphov till ett tydligare arbetssätt för tjänstemännen. Olika mallar och formulär har upprättats och dessa kan i vissa fall fungera som checklistor vilket i viss mån standardiserar uppföljningen. Även kommunfullmäktiges roll har tydliggjorts i och med införandet av det nya styrsystemet. Eftersom tanken är att kommunfullmäktige skall formulera mål, visioner och dessutom fastställa de ekonomiska ramarna så ökar deras politiska ansvar samt ansvaret inför allmänheten (se kapitel 3.1.2), då det nu är tydligt att det just är kommunfullmäktige som skall tala om i vilken riktning kommunen skall navigera in i framtiden. Eftersom kommunfullmäktige i och med det nya styrsystemet överlåter detaljstyrning och cykelställsfrågor åt nämnder och förvaltning har även dessa aktörers roller tydliggjorts.

Politiker och tjänstemän på nämnds- och förvaltningsnivå har nu ett helt annat ansvar då man kan disponera den ekonomiska ramen utan att kommunfullmäktige går in och styr. Tjänstemannarollen i förvaltningarna har därför utsatts för ett

mycket större ansvar inför överordnad i organisationen, då de numera ges större frihet i sättet att arbeta mot uppställda mål (se kapitel 3.1.2). Att även återrapporteringen skall standardiseras och förtydligats talar än mer för hur tjänstemannarollen ansvarsutsatts inför överordnad.

Kommundirektören i Klippans kommun är relativt nytillsatt och har därför inte analyserats i förhållande till det gamla systemet. Det finns dock en risk att kommundirektören varvar nämnderna i deras förhållande gentemot förvaltningen, och därmed göra ansvarutkrävande otydligt.

5.3.2 Makt

Huruvida kommunfullmäktige och politiker i allmänhet har fått mer makt beror på hur man väljer att definiera begreppet makt, men utan tvivel är det nya styrsystemet tillrättalagt så att kommunfullmäktige kan koncentrera sig på den övergripande politiken, vilket även borde vara det som främst efterfrågas av politikerna. Några respondenter uttryckte sina tvivel angående politikernas gillande av det nya systemet då politikerna inte längre kan detaljstyra. Majoriteten av de intervjuade ansåg dock att det nya systemet verkligen borde tilltala politikerna vilket även borde innebära att en viss maktförskjutning till politikerna har ägt rum.

Enligt det formella styrsystemet borde det ha skett en maktförskjutning från förvaltningen till nämnderna. Detta är dock inget som har framkommit under intervjuerna. Politikerna i nämnderna har däremot formellt fått större ansvar gentemot överordnad i och med rambudgetering och den större kopplingen till verksamheten, vilket även indirekt pekar på ökad makt.

5.3.3 Mål

Att målen som skall fastställas av kommunfullmäktige, i själva verket indirekt fastställs av nämnderna eller kanske till och med av förvaltningarna, borde i Klippans kommun betrakta som ett problem då det strider mot styrsystemets principer. Det medför även att gränsen mellan politiker och tjänstemän blir suddigare och rollerna otydligare, eftersom det inte är helt tydligt vem som egentligen sätter målen för Klippans kommun (se kapitel 3.4.2). Trots detta så uppfattas målformuleringsprocessen som tydlig av de flesta respondenter. De verkade dock få en tankeställare då de konfronterades med vårt påstående att det kanske egentligen är nämnderna eller till och med förvaltningarna som sätter målen.

Samma resonemang kan även användas när man betraktar konsekvenserna av att det än så länge inte finns någon entydig uppfattning om hur mål skall formuleras, hur många de skall vara samt huruvida de skall användas som inriktningsmål eller om de bör vara mer realistiska utifrån den tilldelade ekonomiska ramen. Genom att använda färre antal mål så skulle man i Klippans kommun ytterligare kunna förenkla ansvarsutkrävande och dessutom förstärka politikerrollen eftersom man då ger en klarare bild av åt vilket håll kommunen skall ledas.

I kommunen har man försökt att åstadkomma vad som i kapitel 3.4.1 beskrivs som både gränsdragning och samspel mellan politiker och tjänstemän. Detta har man också i stor utsträckning lyckats åstadkomma, även om man till exempel vid målformuleringen ytterligare borde tydliggöra rollerna. Man har vidare lyckats undvika vad Nylund beskriver som smutskastning och ändå tydliggjort ansvarsförhållanden mellan politiker och tjänstemän.

6 SLUTSATS

I kapitlet redovisas de slutsatser vi dragit av vår studie. Utgångspunkten är resultaten från fallstudien av Klippans kommun och därefter lyfts diskussionen till en högre abstraktionsnivå för att dra mer allmängiltiga slutsatser. Slutligen kommer studien att utvärderas utifrån de områden som fortfarande kräver forskning.

De olika rollernas ansvarsfördelning har tydliggjorts i och med införandet av det nya styrsystemet, huvudsakligen genom att det dokumenterats och definierats vad som var och en är skyldig att svara för. Ett exempel är frågan om möjlighet till påverkbarhet vid avvikelser från budget, och på vilket sätt budgetarbetet skall utföras på och resultat rapporteras. De tre olika teoretiska perspektiven förklarar rollförändringarna på skilda sätt, men den gemensamma nämnaren är att det i alla tre är ansvar som skapar en förändring av rollen.

6.1 Rollförändringarna i Klippans kommun

Klippans kommun är en kontrollstyrd organisation i principal-agentteorins mening. Det finns ett uppdrag i budgeten som kan tolkas som ett kontrakt mellan agent och principal. Det är detta kontrakt som reglerar agentens roll, det vill säga ansvar och uppgifter, inför principalen. Kontraktet innebär i Klippans kommuns fall hög grad av delegering till agenten. Enligt oss är ett problem i kommunen att principalens kontroll av agenten inte är tillräcklig. Det beror på att styrsystemets implementering i praktiken låter agenten sätta sina egna mål. Detta är något som inte överensstämmer med den teoretiska modellen över styrsystemet. Det är därför viktigt att hela organisationen förstår styrsystemmodellen eftersom det innebär en förståelse för att det är principalen som måste utforma kontraktet (sätta målen) för att kunna kontrollera agenterna.

I principal-agentteorin så sägs det att återrapportering är viktigt för en kontrollstyrd organisation. Även med avseende på detta så stämmer Klippans kommuns teoretiska styrdokument väl in på den för analys valda teorin. Det praktiska arbetet ser dock annorlunda ut eftersom återrapporteringen av måluppfyllelsen hittills inte verkar ha uppfattats som speciellt viktig, åtminstone inte i tertiäl- och delårsrapporterna. Nästa steg i genomförandet av styrsystemet verkar dock vara att standardisera återrapporteringen.

Analysen som utförts med hjälp av väktare- och förkämparteorin kan sammanfattas genom att illustrera hur förhandlingsstyrka och ansvar huvudsakligen har förändrats i de olika rollerna. Väktarnas ansvar har ökat eftersom målen för styrning måste anpassas vid en förändring av de resurser som ställs till förfogande i budgetramen. Om budgetramen justeras utan att målen förändras kan förtroendet för budgeten skadas, vilket organisationen måste ha i

åtanke. Förkämparnas ansvar gentemot överordnad har ökat eftersom man nu bär med sig över- respektive underskott. Ett exempel är att ett underskott i verksamheten tydligt visar att förkämparna inte förmått genomföra det som de i uppdraget, kontraktet åtagit sig.

Angående förhandlingsstyrkan mellan de båda aktörerna så har väktarnas styrka ökat. Det beror på den förståelse för helheten i verksamheten som nu, på grund av den ökade dialogen, i högre grad finns hos förkämparna. Det finns också en större krismedvetenhet. Förkämparnas förhandlingsstyrka har även den förstärkts. Detta efter det är lättare för dem att använda sig av konsekvensanalyser då kopplingen mellan verksamhet och ekonomi är tydligare. Vilken av dessa effekter som fått störst resultat har det inte dragits några slutsatser om.

Skillnaden i politikerns roll, som är att fatta de övergripande strategiska besluten, och tjänstemannens roll, som är att stå för detaljstyrningen, har tydliggjorts i och med införandet av det nya styrsystemet. Det är numera tydligare att politikerna skall ägna sig åt kommunens eller nämndens övergripande strategi för att leda Klippans kommun in i framtiden medan tjänstemännen skall ägna sig åt att genomföra politikernas beslut.

Genom ett tydliggörande av politiker- och tjänstemannarollen är det också lättare att utkräva ansvar från såväl politikerna som tjänstemännen. Det var en av grundtankarna bakom systemet vid dess införande. Tjänstemännens ansvar har ökat i och med att de nu är ansvariga för hur måluppfyllelsen skall ske, men även eftersom de numera släpps in tidigare i budgetprocessen och tillåts öka sitt inflytande. Men till skillnad från politikerna så är det knappast tjänstemännen ansvaret gentemot allmänheten som ökat utan istället är det ansvaret gentemot överordnad.

Denna uppdelning i politikerns och tjänstemannens roll bygger dock på att de strategiska besluten som politikern tar verkligen kommuniceras ut i organisationen och påverkar hur tjänstemännen i sin tur tar detaljbesluten. På det sätt som styrsystemet idag används fungerar detta dock inte. Målen sätts i praktiken av den aktuella nämnden, eller kanske till och med i vissa fall förvaltningen, det vill säga de ansvariga tjänstemännen, istället för politikerna i kommunfullmäktige. Detta är något som håller tillbaka de förändringar som skulle kunna ske i rollerna för politiker och tjänstemän som dessutom strider mot den målstyrningsprincip som hela styrsystemet bygger på.

Med utgångspunkt i detta kan det diskuteras huruvida de rollförändringar som ägt rum kommer att kunna bli bestående på längre sikt. Vad som anses betydelsefullt för detta är att Klippans kommun lyckas behålla den trovärdighet och respekt för budgeten som man nu har skapat i och med införandet av det nya styrsystemet. Förutom en trovärdig budget kommer det även att krävas en kontinuerlig process där det nya styrsystemet underhålls och uppdateras. Om inte detta sker, finns risken att styrsystemet utvecklas till en skrivbordsprodukt och organisationen återgår till sitt ursprungliga arbetssätt. Klippans kommun måste därför se till att den dialog som förs i kommunen upprätthålls, vara noga med att ansvarsfördelningen är uppfattad av samtliga aktörer och kanske framförallt låta systemet genomsyras av en tydlighet i budgetprocessen och i rollfördelningen.

Revisionens roll i organisationen har inte analyserats. Frågan är om revisionens roll ändrats eftersom den inte verkar ha fungerat under det gamla styrsystemet.

6.2 Generella slutsatser

Förändringar som genomförs inom organisationer är en utdragen process. Klippans kommun är ett exempel på detta då de efter nästan tre år fortfarande har en del kvar att göra för att till fullo förverkliga det nya styrsystemet.

De förändringar som ägt rum i organisationen är relativt små. Det främsta resultatet av en förändring av det formella styrsystemet gällande roller verkar vara att det med nödvändighet uppkommer en diskussion, och inte att det förekommer några stora rollförändringar. Diskussionen i Klippans kommuns fall har rört dels organisationens medlemmars roller, dels dessas ansvarsområden. Alla individer på alla nivåer där styrsystemet är genomfört verkar vara medvetna om styrsystemet. Det verkar som om de tankegångar som förekommer rör individens roll i organisationen, vilket ansvar individen måste och vill ta, samt hur individens arbetssätt har påverkats.

Den slutsats som kan dras av ovanstående resonemang verkar vara att det är vägen som är viktigare än målet. Diskussioner och tankar om individens plats i organisationen verkar och borde föregå större formella förändringar, vilket är ett resultat i sig. De diskussioner som förs i samband med en formell förändring av en organisation kan alltså vara minst lika viktiga som det nya systemet i sig. Detta skulle kunna innebära att det i inledningsskedet inte skulle spela någon roll vilket styrsystem som infördes, bara en diskussion fördes. I Klippans kommun har medlemmarna i organisationen i och med diskussionerna tvingats definiera och förklara de i organisationen ingående rollerna. Förmodligen hade detta skett även om en annan typ av styrsystem hade införts. Dessutom kan den debatt som funnits inom kommunerna och i massmedia om kommunernas budgetar och att de måste vara i balans ha bidragit till diskussionerna och deras resultat.

Den största utmaningen som en organisation står inför efter en förändring av ett formellt styrsystem enligt oss är själva underhållet av styrsystemet. Från att vara ett formellt styrsystem som implementeras till att bli en del av organisationens kultur är det ett långt steg. Enligt Alvesson¹⁶² så sker

[f]örändringar av kulturell art normalt långsamt, gradvis och i vissa fall nästan omärkligt, t.ex. genom att nya generationer anställda kommer in på en arbetsplats och med tiden sätter sin prägel på denna”

Enligt Alvesson skulle alltså de förändringar som gjorts i Klippans kommuns formella styrsystem ännu inte kunnat leda till kulturförändringar eftersom så kort tid har passerat, även om rollerna i organisationen har förändrats. Ansvarstydligheten som växt fram i de nya rollerna i Klippans kommun kan alltså knappast i sig själv leda organisationen mot en ny och bestående organisationskultur.

Frågan för Klippans kommun och andra organisationer som inför ett nytt formellt styrsystem är om de lyckas lösa de långsiktiga problemen. Detta kan bli avgörande för systemets och organisationens framtida utveckling.

¹⁶² Alvesson (1998) enligt Hellström, Mikael (2002), s. 93

6.3 Framtida forskning

Beträffande studiens omfattning så skulle det kunna vara intressant att komma runt den tidsmässiga avgränsning som gäller i denna studie genom att genomföra motsvarande undersökningar om några år för att studera hur rollerna i organisationen har utformats då det nya styrsystemet har implementerats fullt ut och dessutom hunnit mogna en aning. Det skulle innebära att man kan studera huruvida kommunen lyckats med att bevara och utveckla dialogen, ansvarsfördelningen och tydligheten för att därigenom kunna fungera som en form av referensobjekt då andra kommuner skall genomföra liknande förändringar. En sådan studie skulle även kunna omfatta de delar av implementeringen som i denna studie uppfattats som genomförda på ett icke tillfredsställande sätt. I synnerhet åsyftas vem som i praktiken sätter målen och därmed står för de strategiska besluten, men även vilka mål som sätts.

KÄLLFÖRTECKNING

Publicerade källor

- Andersen, Ib (1998) *Den uppenbara verkligheten*. Studentlitteratur, Lund.
- Anthony, Robert N & Govindarajan, Vijay (2001) *Management Control Systems*. McGraw-Hill, New York. Tionde upplagan.
- Baldvinsdottir, Gudrun & Johansson, Inga-Lill (2001) *Accounting in action – accountability and identity in evaluation and valuation processes*. Handelshögskolan vid Göteborgs universitets forskningsprogram.
- Bergstrand, Jan & Olve, Nils-Göran (1996) *Styr bättre med bättre budget*. Liber Hermods, Malmö. Fjärde upplagan.
- Birnberg, Jacob G. (1992) "Some reflections on Hedberg & Jönssons' semi-confusing information systems" i *Responsibility and Accounting: the organizational regulation of boundary conditions : a mid-century production for Sten Jönsson*. Polesie, Thomas och Johansson, Inga-Lill (Red.), Studentlitteratur.
- Bokenstrand, Cecilia (1996) *Budgetpolitik*. Fritze, Stockholm. SOU 1996:169.
- Broadbent, Jane & Dietrich, Michael & Laughlin, Richard (1996) "The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problems", *Critical Perspectives on Accounting*. Vol. 7, No. 4, s. 259–284.
- Broadbent, Jane & Laughlin, Richard. (2003) "Control and legitimation in government accountability processes: the private finance initiative in the UK", *Critical Perspectives on Accounting*. Vol. 14, Nr. 1-2 s. 23-48.
- Brorström, Björn & Solli, Rolf (1990) *Kommunekonomi: principer, praxis och problem*. Studentlitteratur, Lund.
- Cassel, Filip (2000) *Behovet av kommunal externrevision*. SNS Förlag, Stockholm.
- Davis, James H. & Schoorman, F. David & Donaldson, Lex. (1997) "Toward a stewardship theory of management" *Academy of Management Review*. Vol. 22, No. 1, s. 20-47.
- Frey, Bruno S. (2003) *Corporate Governance: What we can Learn From Public Governance?* Working Paper no. 166 vid Zürichs Universitet. ISSN 1424-0459.
- Grant, Robert M. (1998) *Contemporary Strategy Analysis: Concepts, Techniques, Applications*. Blackwell Publishers Inc., Oxford. Tredje upplagan.

- Hansson, Lennart & Lind, Jan-Inge (1999) *Marknadsorientering i kommuner och landsting – erfarenheter och lärdomar från pionjärernas kamp*. Nerenius & Santérus förlag, Stockholm.
- Hatch, Mary Jo (2000) *Organisationsteori. Moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*. Studentlitteratur, Lund.
- Hellström, Mikael (2002) *Resultatenheter i kommunal teknisk verksamhet – struktur, process och effekt*. Lund Business Press, Lund.
- Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1997) *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Studentlitteratur, Lund. Andra upplagan.
- Häggroth, Sören & Peterson, Carl-Gunnar (1998) *Kommunalkunskap. Så fungerar din kommun*. Hjalmar och Jörgen Bokförlag, Stockholm.
- Ijiri, Yuji (1975) *Theory of accounting measurement*. American Accounting Association, Sarasota.
- Johansson, Ulla (1998) *Om ansvar. Ansvarsföreställningar och deras betydelse för den organisatoriska verkligheten*. Lund University Press, Lund.
- Johnson, H. Thomas & Kaplan, Robert S. (1987) *Relevance lost. The Rise and Fall of Management Accounting*. Harvard Business School Press, cop., Boston.
- Merriam, B Sharan (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Studentlitteratur, Lund.
- Lindholm, Cecilia (2003) *Ansvarighet och redovisning i nätverk. En longitudinell studie om synliggörande och osynliggörande i offentlig verksamhet*. Uppsala universitet, Företagsekonomiska institutionen, Doctoral Thesis no. 102, 2003.
- Ljungdahl, Fredrik (2003) *Accountability paper*. Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- Lundahl, Ulf & Skärvad, Per-Hugo (1992) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Studentlitteratur, Lund. Andra upplagan.
- Nilsson, Bertil (1989). "Politikern och förvaltningen eller demokratisk styrning och effektiv verkställighet." i *Politiker och tjänstemän. Gränsdragning eller samspel*. Modin-Tryck AB, Stockholm.
- Nylund, Sven-Inge (1989). "Förord." i *Politiker och tjänstemän. Gränsdragning eller samspel* Modin-Tryck AB, Stockholm.
- Ouchi, William G. (1979) "A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms" *Management Science*. Vol. 25, No.9, s. 833-848.

- Patei, Runa & Tebelius, Ulla (red.) (1987) *Grundbok i forskningsmetodik*. Studentlitteratur, Lund.
- Rosengren, Karl Erik & Arvidsson, Peter (1992) *Sociologisk metodik*. Almqvist & Wiksell. Fjärde upplagan.
- Sinclair, Amanda (1995) "The chameleon of accountability: Forms and Discourses" *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 20, No 2-3, s. 219-237.
- Stewart, J. (1984) "The Role of Information in Public Accountability" i *Issues in Public Sector Accounting* Hopwood, A. och Tomkins, C. (Red.). Philip Allan, Oxford.
- Verstegen, B.H.J (2001) "Nine ways for a decisionmaker to use theoretical notions, with special reference to teaching agency theory for management accounting", *Journal of Accounting Education*. Vol. 19, No. 2, s. 119-127.

Kommuninterna källor

Advisor ABs underlag för presentation 20001211

Klippans kommuns budget 2003

Klippans kommuns hemsida. <http://www.klippan.se> 15 november 2003, 5 december 2003

"Klippans nya styrsystem." *Nyhetsbrev från Klippans kommun*. Oktober 2001.

Nuläge, styrprocess

Ny styrprocess

Nytt styrsystem. Sammanfattning av svar från två seminarier.

Nytt styrsystem för Klippans kommun.

Muntliga källor

BUN innebär en gruppintervju med Johansson, Peric och Stolt.

Ebbesson, Anders. Ekonom på Klippans kommun och ansvarig för utveckling av det nya styrsystemet. Personlig intervju den 10 november 2003 och den 25 november 2003.

Jarl, Boje. Ekonomichef. Personlig intervju den 24 november 2003.

Dahl, Per. Gymnasiechef. Personlig intervju 10 december 2003.

Hertting, Susanne. Avdelningschef för vård- och omsorg. Personlig intervju den 25 november 2003. Kompletterande telefonintervju den 11 december 2003.

Johansson, Nils-Olof. Ordförande för barn- och utbildningsnämnden. Personlig gruppintervju med Peric och Stolt den 24 november 2003. Kompletterande telefonintervju den 5 december 2003.

Lindvall, Hans-Åke. Kommundirektör. Personlig intervju den 25 november 2003.

Norén, Börje. Fritidschef. Personlig intervju den 25 november 2003. Kompletterande telefonintervju den 5 december 2003.

Peric, Marina, ekonom i barn- och utbildningsnämnden. Personlig gruppintervju med Stolt och Johansson den 24 november 2003.

Persson, Kaj. Ledamot i kommunstyrelsen. Personlig intervju den 10 december 2003.

Schön, Jonny. Socialchef tillika inhyrd konsult. Personlig intervju den 26 november 2003. Kompletterande telefonintervju den 8 december 2003.

Sinclair, Hans-Bertil. Ordförande för socialnämnden. Personlig intervju den 24 november 2003. Kompletterande telefonintervju den 5 december 2003.

Sjögren, Göran. Andra vice ordförande i kultur- och fritidsnämnden. Personlig intervju den 10 december 2003.

Svensson, Bengt. Kommunstyrelsens ordförande. Personlig intervju den 26 november 2003. Kompletterande telefonintervju den 5 december 2003.

Stolt, Göran. Chef för barn- och utbildningsförvaltningen. Personlig gruppintervju med Peric och Johansson den 24 november 2003. Kompletterande telefonintervju den 9 december 2003.

Styrsystemets utvecklingsgrupps seminarium. Medverkande: alla förvaltningschefer, Anders Ebbesson, Bengt Svensson och Hans-Åke Lindvall. 24 november 2003.

Werke, Margareta. Kulturchef. Personlig intervju den 25 november 2003. Kompletterande telefonintervju den 9 december 2003.

BILAGA 1: Intervjumall

Introduktion: Syfte till studien. Användning av intervjumaterialet. Vem som kommer att ha tillgång till materialet.

Bakgrundsfrågor: Var har du jobbat tidigare? Utbildning? Hur länge har du jobbat på Klippans kommun? I ett streck och även under det gamla systemet? Befattning/uppgifter?

Styrsystemet:

- På vilket sätt introducerades det nya styrsystemet för dig? Känslor?
- Vad upplever du som syftet med förändringen av styrsystemet?
- Beskriv huvudlinjerna/momenten i den nya budgetprocessen. Tankesätt?
- Vad händer vid underskott/överskott i verksamheten?
- Om ni har kommit fram till att ni behöver en budget på 19 miljoner, men bara tilldelas 17, vad händer då? Vad händer under det förra styrsystemet?
- Vilka incitament finns det till att hålla budgeten?
- Vem sätter budgetmålen? Vad händer om de inte är uppfyllda? Vad händer förut?
- Hur sker uppföljningen av resultat? När? Till vem? Feedback?
- Hur har ditt ansvar förändrats? Hur ser ansvarsfördelningen ut nu? Då?
- Vem känner du dig främst ansvarig gentemot?
- Har du mer eller mindre att säga till om vad gäller budgeten nu?
- Hur har styrsystemet påverkat din/er relation till andra organ?
- Har det nya styrsystemet lett till andra arbetssätt i den dagliga verksamheten? Rutiner.
- Tanken är att det skall införas belöningar. Hur ställer du dig till detta? Vilken form?
- Har kvalitetstänkandet ökat eller minskat med det nya systemet?
- Vilka direktiv får ni uppifrån och vilka lämnar ni neråt? Hur gick det till innan?
- Hur har beteendet förändrats inom din verksamhet?
- Fungerar det nya styrsystemet som du/ni trodde?
- Vad fungerade inte med det gamla systemet?
- Vilka var de största för- och nackdelarna med det gamla styrsystemet?
- Var det gamla systemet rättvist? Är det nya det? Bör systemet vara rättvist?
- Hur har du/din situation påverkats av det nya styrsystemet? Praktisk effekt?
- Hur uppfattar du att andra ställer sig till det nya styrsystemet nu, då?
- Ser du förändringsarbetet som slutfört? Vad är det du vill ändra på?

Förvaltningschefer:

- Ser du någon skillnad i den dialog som förs uppifrån och ner gällande ramarna till dig till, skillnad från hur du själv för dialogen vidare ner på enhetsnivå? Både väktare och förkämpe.
- Hur mycket bestämmer egentligen nämnden och förvaltningen i förhållande till ks och kf angående tex mål?
- Har målstyrningen lett till att ansvarsfördelningen är tydligare?

Kommunfullmäktigepolitiker:

- Hur mycket eller lite har ni att säga till om målen? Förvaltningarna/nämnderna?
- Hur upplever ni er kontroll/styrning över organisationen fungerar? Inflytande?
- Känner ni att ni får ta ansvar för saker ni kanske inte kan kontrollera? Vem får skulden om något går fel?

Nämndspolitiker:

- Ser du någon skillnad i den dialog som förs uppifrån och ner gällande ramarna till dig till, skillnad från hur du själv för dialogen vidare ner på enhetsnivå?
- Hur mycket bestämmer egentligen nämnden och förvaltningen i förhållande till KS och KF angående tex mål?
- Om något går fel i förvaltningen, vem kan ni ställa till svars då?

BILAGA 2: Styr dokumentet