

# Ansvarsprövning med förhinder

AV CAROLINE NYMAN, FREDRIK NILSSON OCH  
BIRGER RAPP

This paper, which is of an exploratory nature, is a contribution to the clarification of how auditing procedures and determination of accountability work in Swedish local authorities, county councils and regions. The objective of this paper is to analyse the possible reasons why, in many cases, councils do not comply with the auditors' recommendation not to grant discharge from liability. The paper also examines the consequences of councils making an assessment that is different from the auditors' assessment.

Two case studies have been conducted – one in a medium-sized local authority and the other in a large county council. We have perused auditor's accounts and reports, annual reports, the minutes of council meetings and other documentation of relevance. We have carried out interviews with decision-makers involved in the determination of accountability, elected auditors and their advisors, and council chairpersons and deputy chairpersons.

The case studies show that the auditors' examination helps to reveal weaknesses and shortcomings in the system of accountability and the financial administration. One may thus assume that councils do not always comply with auditors' recommendations for reasons other than the actual audit as such. The analysis indicates that it ought to be possible to search for one explanation of the actions of councils in the complex structure of the liability chain. This leads to problems in the delegation of responsibility and the determination of accountability. If the assignment is unclearly formulated, it makes it difficult to assess the results of the business and, in particular, whether the economic resources have been used in an accountable manner. Furthermore, the analysis shows that another important explanation is that the party politics sometimes have a decisive effect on the determination of accountability. In the long term, there is a risk that the democratic control exerted by the auditors will lose credibility because of these circumstances and a complex liability chain. Such a development would be unfortunate, as the audits and examinations conducted by the auditors give citizens a better insight into county councils, local authorities and regions.

## 1. Introduktion<sup>1</sup>

Under senare tid har den ansvarsprovning som revisorer och fullmäktige utför i kommuner, landsting och regioner börjat att ifrågasättas. För räkenskapsåret 2002 lämnade revisorerna i 290 kommuner och 20 landsting och regioner sina revisionsberättelser till fullmäktige för att ta ställning i ansvarsfrågan. I revisionsberättelserna fanns 51 fall av anmärkning och 10 fall av avstyrkt ansvarsfrihet. Endast i 3 av dessa fall vägrade fullmäktige att ge ansvarsfrihet. År 2003 innehöll revisionsberättelserna 39 fall av anmärkning och 12 fall av avstyrkt ansvarsfrihet. Fullmäktige vägrade ansvarsfrihet i endast 3 fall. För år 2004 innehöll revisionsberättelserna 31 anmärkningar och 8 fall av avstyrkt ansvarsfrihet. Fullmäktige vägrade ansvarsfrihet i 3 av dessa fall (Ansvarsprovningensbanken 2006)<sup>2</sup>

Med ett sådant utfall av ansvarsprovningen är det inte förvånande att det blivit debatt om den kommunala revisionen.<sup>3</sup> I media har olika "affärer" fått stor uppmärksamhet och revisorernas insatser har ifrågasatts. Debatten har främst fokuserats på konstaterade oegentligheter och misshushållning utan att de bakomliggande orsakerna till problemen blivit belysta. Flera debattörer, bland annat Cassel (2000), menar att en viktig fråga när man bedömer den kommunala revisionen är revisorernas oberoende. Är politiker verkligen lämpliga att vara revisorer? De kan ju uppfattas som en del av det granskade systemet. Cassels förslag till lösning på problemet är att den kommunala revisionen ska bedrivas av yrkesrevisorer och inte som nu av politiskt

Det är möjligt att ett genomförande av Cassels förslag skulle leda till att kommunala revisorer blir mer oberoende visavi de verksamheter och aktörer som granskas. Samtidigt så framgår det av uppsatsens inledande avsnitt att kommunala revisorer riktat anmärkning samt rekommenderat avstyrkt ansvarsfrihet i ett betydande antal fall. Problemet förefaller således snarare vara att fullmäktige ofta beslutar om ansvarsfrihet i strid med revisorernas rekommendationer. Mycket tyder på att ansvarsprovningen i fullmäktige tenderar att bli en politisk fråga och att avgörandet i ansvarsfrågan baseras på andra faktorer än vad som framförs i revisionsberättelsen. Mot denna bakgrund finner vi det motiverat att diskutera ansvarsprovningen i kommuner, landsting och regioner med särskilt fokus på relationen mellan fullmäktige och valda revisorer. Syftet med uppsatsen är att analysera möjliga orsaker till att fullmäktige i många fall inte följer revisorernas rekommendation att ej bevilja ansvarsfrihet. I uppsatsen behandlas även konsekvenserna av att fullmäktige gör en annan bedömning än revisorerna.

Närmast följer en genomgång av den kommunala revisionens särdrag. Därefter beskrivs översiktligt ansvarskedjan i kommuner, landsting och regioner. I nästa avsnitt redovisas resultaten från två fallstudier – en medelstor kommun och ett stort landsting.<sup>4</sup> Resultaten från dessa fall diskuteras och analyseras med utgångspunkt i resultat från andra studier. Uppsatsen avslutas med ett antal övergripande slutsatser.

## 2. Kommunal revision och ansvarsprövning

Den kommunala självstyrelsen bygger på principen att den offentliga makten utgår från medborgaren och att beslut ska fattas så nära denne som möjligt (RF Kap 1). I en organisation som finansieras med offentliga medel är demokrati och öppenhet viktiga begrepp. Detta ställer krav på ansvarssystemet liksom på formerna för att granska, kontrollera och utkräva ansvar (Tengdelius och Nyman 2004; Hjördisdotter von Uexküll 2005). I uppsatsen analyseras fullmäktiges ansvarsprövning med utgångspunkt i den kedja av ansvar som revisorerna ska granska.

Ansvar innebär en skyldighet att säkerställa att en verksamhet fungerar och att stå till svars för det (SOU 2004:107). En uppdragsgivare som överlämnar ansvaret till en uppdragstagare har ett intresse av att följa upp hur uppdraget utförs. Utförs inte uppdraget till uppdragsgivarens belåtenhet ska uppdragstagaren ha möjlighet att förändra sitt agerande. Om förändringen uteblir eller är otillräcklig måste uppdragsgivaren kunna tillgripa någon form av sanktioner. Detta är vad ansvarsprövning och utkrävande av ansvar handlar om (Rapp och Thorstenson 1994). Enligt Karlsson (2004, sidan 56) är ansvarsprövningen revisorernas "*samlade bedömning av hur ansvaret har skötts*". Den kommunala revisionen är således medborgarnas verktyg för att genomlys kommunernas verksamhet.

Den kommunala revisionen bygger på förtroendevalda revisorer som är utsedda av kommunfullmäktige på fyra

år. De förtroendevalda revisorerna lämnar sin revisionsberättelse till fullmäktige som därefter beslutar om ansvarsfrihet för styrelser och nämnder. Två statliga utredningar framhåller att den kommunala revisionen är ett demokratiskt instrument, eftersom den bygger på att förtroendevalda granskar förtroendevalda och att det ansvar som utkrävs även har en politisk dimension (SOU 2004:107; SOU 1998:71).

De kommunala revisorernas oberoende är starkt i förhållande till nämnder, styrelser och beredningar. De utgör inte en del av den samordnade kommunala förvaltningen (Lundin och Rieberdal 1999). I praktiken anlitar revisorerna genomgående externa yrkesrevisorer för att utföra valda delar av revisionsarbetet. God revisionssed (Svenska Kommunförbundet 2003) och kommunallagen uttalar att revisorerna själva väljer sakkunniga biträden för att säkerställa en yrkesmässig revision. Vidare bör det noteras att fullmäktige väljer de kommunala revisorerna, som också är folkvalda, för att granska de politiker som ansvarar för verksamheterna i nämnder, styrelser och beredningar. Detta fungerar som en kollegiegranskning, men kan ändå betraktas som en extern revision (Karlsson 2004).

Det ansvar som granskas, prövas och utkrävs i kommuner kallas för revisionsansvar och är en blandning av ett politiskt och demokratiskt, juridiskt samt ekonomiskt ansvar (Lundin 1999; SOU 2004:107). Det politiska och demokratiska ansvaret regleras i kommunallagen och granskas av revisorerna för att utkrävas av fullmäktige (Karlsson 2004). I kommuner, landsting och regio-

ner är det bara politiker som har revisionsansvar.

Det enda direktvalda organet i en kommun är fullmäktige och valen till nämnder och styrelser sker av fullmäktige med nominering från partierna. Fullmäktige drar upp riktlinjer och policy, bestämmer reglementen, delegationsordningar etcetera samt upprättar mål för verksamheten under mandatperioden. De kommunala, eller uttryckt på annat sätt de förtroendevalda, revisorerna granskar därefter löpande hur nämnder och styrelser lever upp till fullmäktiges mål och instruktioner. Enligt Kommunallagen (kap 9) är de kommunala revisorernas uppdrag att pröva om:

- verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt.
- verksamheten är ekonomiskt tillfredsställande.
- räkenskaperna är rättvisande.
- den interna kontrollen är tillräcklig.

Förvaltningsrevision i kommuner innebär en granskning av verksamheternas resultat och måluppfyllelse. Inslaget av förvaltningsrevision i kommuner är stort och en betydande andel av revisorernas arbetsinsats och budget läggs på revision av förvaltningen. En mindre andel används till redovisningsrevisionen. Revisionen avspeglar därmed ändamålet med verksamheten, det vill säga skattemedlen ska användas med syfte att skapa bästa möjliga verksamhet för tilldelade resurser.

## 2.2 Ansvarskedjan och signalsystemet

I en kommun har politikerna det formella ansvaret för verksamheten och är därmed redovisningsskyldiga och ansvariga inför fullmäktige och ytterst medborgarna. Beslutandemakten ligger hos politikerna medan tjänstemännen verkställer de politiska besluten. En kommun kan följaktligen beskrivas som en ansvarskedja, där en nivå delegerar ansvar till nästa nivå. Det betyder att en kommun har flera olika led av uppdragsgivare och uppdragstagare. Medborgarna är den primära uppdragsgivaren till fullmäktige som i sin tur är uppdragsgivare till nämnder och styrelser. De är i sin tur uppdragsgivare till förvaltningarna. En följd av denna ansvarskedjas komplexitet är att uppdragsgivare och uppdragstagare – om möjligt – bör sträva efter att ingå tydliga avtal om hur uppdraget skall utföras. Det måste också finnas någon form av uppföljningssystem för att säkerställa att uppdraget utförs i enlighet med avtalet (Rapp och Thorstenson 1994).

Så här långt är ansvarsfrågan tydlig "i teorin". Men i praktiken är det betydligt mer komplicerat. Ett förhållande som bidrar till att skapa en otydlig ansvarskedja är i de fall förvaltningschefen är underställd både nämnden och en överordnad tjänsteman som i sin tur lyder under kommunstyrelsen. Dessa dubbla lojaliteter skulle kunna medföra konflikter där förvaltningschefen måste välja att lyda den ena eller den andra uppdragsgivaren. Dessutom skulle kommunstyrelsens uppsiktsplikt kunna re-

sultera i att styrelsen i praktiken fungerar som en slags "övernämnd" för de övriga nämnderna, trots att styrelsen, då problem uppkommer, ska lyfta dessa till fullmäktige för beslut. Ett annat förhållande som kan skapa otydlighet är skillnader i kommunchefers och kommunstyrelseordförandens ledningssituationer. Jonsson (2004) menar att i många fall går dessa roller i varandra och ansvaret kan då bli oklart.

När problem uppstår i styrelsen eller i någon nämnd kan det konstateras att revisorerna ofta väljer att ge en anmärkning hellre än att avstyrka ansvarsfrihet (jämför Nyman med flera 2005). Enligt tidigare lagstiftning var det revisorerna själva som skulle fatta beslut om anmärkning och inte fullmäktige. Det innebär att en anmärkning från revisorerna inte var ett beslutsärende i fullmäktige utan revisorernas egen markering. I en nyligen genomförd förändring av kommunallagen fastställs att fullmäktige numera ska ta ställning till anmärkningar och uttalanden om avstyrkt ansvarsfrihet samt lämna en särskild motivering om det inte är "uppenbart obehövligt" enligt kommunallagen 5 kap § 25a (jämför SOU 2004:107; Proposition 2005/06:55).

Sammantaget kan vi konstatera att ansvarskedjan i kommuner är komplex. Det beror dels på att politiker fattar besluten medan tjänstemännen verkställer dem, dels på att det finns uppdragsrelationer med flera uppdragsgivare. En komplex ansvarskedja kan leda till en svåröverskådlig verksamhet där det finns goda möjligheter att undanhålla information för uppdragsgivaren. Situationer där ansvaret kan missbrukas,

avsiktligt eller oavsiktligt, riskerar härmed att uppstå. En god intern kontroll och en utvecklad uppföljning blir därför viktig för att tjänstemän och politiker ska kunna ta ansvar (Nyman med flera 2005). Å andra sidan finns det förhållanden som bidrar till att tona ned behovet av en mycket formell och sofistikerad löpande uppföljning. Ett sådant förhållande är att styrningen av kommuner bygger på att det finns en stark tilltro till att uppdragstagarna agerar i enlighet med överenskomna mål och strategier. I denna typ av uppdragsrelationer kan uppföljningen i större utsträckning, än när relationen kännetecknas av låg tilltro, ha tydliga inslag av informell rapportering (Broadbent med flera 1996). Att verksamheternas karaktär bidrar till att göra målen svåra att uttrycka i budgettermer och ekonomiska resultatmått påverkar också uppföljningens karaktär i informell riktning. Det kan exempelvis ta sig uttryck i att kvalitativ information får en ökad betydelse i den löpande rapporteringen (Laughlin 1996; ter Bogt 2001).

Kommunernas kontroll- och uppföljningssystem kan således förväntas ha inslag av både formell och informell rapportering där kvantitativ och kvalitativ information har betydelse. Revisorernas arbete kompletterar den löpande uppföljningen och är en central del i det signalsystem som ska visa om uppdragstagarens beslutsfattande ligger i linje med uppdragsgivarens intressen. Revisorerna ska med andra ord värna medborgarintresset genom att förse fullmäktige med de "signaler" som bland annat inte fångats in av den löpande rapporteringen men som be-

hövs för att bedöma om uppdragen utförts på avsett sätt. Detta resonemang stöds av Yandell (1988) som talar om att revisorernas rapportering och granskning om tillståndet i en verksamhet fungerar som en "signal" till uppdragsgivaren. Framför allt syftar revisionen till att utjämna eventuella informationsasymmetrier mellan uppdragsgivare och uppdragstagare. I de fall uppdragstagaren agerat oaktsamt eller opportunistiskt ska revisorernas granskning dessutom ligga till grund för ett utkrävande av ansvar. Som framgår av uppsatsens inledning förefaller dock inte revisorernas granskning påverka utfallet av denna ansvarsprövning i någon större utsträckning. I de följande avsnitten diskuteras och analyseras varför så är fallet samt konsekvenserna av att fullmäktige avviker från revisorernas rekommendationer.

### 3. Ansvarsprövning – fallstudier från en kommun och ett landsting

För att diskutera och analysera ansvarsprövning i praktiken använder vi två fallstudier från dels en kommun, dels ett landsting. Båda fallen har uppenbara likheter men berättelserna slutar olika. Vi kan därför jämföra dem och låta dem bli utgångspunkten för en sammanfattande diskussion. Fallen finns översiktligt återgivna i en tidigare publicerad uppsats av Nyman med flera (2005). I den uppsatsen identifierades bland annat ett behov av att fördjupa analysen

av relationen mellan fullmäktige och revisorerna.

Fallstudierna baseras på revisionsberättelser, revisionsrapporter, årsrapporter, fullmäktigeprotokoll och annan dokumentation av väsentlig betydelse för att klarlägga händelseförloppet. Vi har vidare samtalat med nyckelpersoner i fullmäktige och inom revisionen. Samtalen har genomförts med hjälp av en intervjuguide och har varit öppna till sin karaktär.

#### 3.1 Kommunen<sup>5</sup>

Kommunen ligger i Mellansverige och styrdes mandatperioden 2002-2006 av en politisk minoritet. Under år 2002 startade en nämnd inom kommunen en utbyggnad och upprustning av en stor anläggning. Utbyggnaden beräknades vara helt färdig under hösten 2003. Relativt snart visade dock ett bedömningsunderlag att investeringskostnaden skulle bli betydligt högre än budget. I kalkylen fanns även en rad obeslutade poster. Enligt revisionsredogörelsen för år 2003 diariefördes kalkylen aldrig hos nämnden och den behandlades inte heller i nämndens protokoll. Avvikelsen från budget visade ett stort överskridande för år 2003. Revisorerna kritiserade nämnden redan under år 2002 för oklar intern kontroll och delegationsordning. Nämnden kritiserades dessutom för bristande styrning och uppföljning mot den investeringsbudget som fastslagits i nämnden (enligt en revisionsrapport för år 2003).

Revisionskontoret gjorde även en stickprovsgranskning av de största leverantörerna. Den granskningen visade

att de två största leverantörerna hade fakturerat cirka 30 miljoner kronor som inte täcktes av investeringsbudgeten. För flera av leverantörerna saknades skriftliga beställningar. Ett exempel är muntliga beställningar på cirka 7 miljoner kronor från en av leverantörerna.

Revisorerna skrev i revisionsredogörelsen att nämndens interna kontroll och ekonomiska styrning av investeringen varit helt otillräcklig. Även den löpande redovisningen av investeringen hade påtagliga brister. Revisorerna menade vidare att investeringen bedrivits helt ofinansierad under året i strid med fullmäktiges strikta krav på budgetkontroll. Enligt kontraktet var projektledaren ansvarig för kostnadsstyrningen av projektet. Projektet drevs med en externt anlita projektledare som svarade till ett beställarombud på förvaltningen. Någon annan projektorganisation fanns inte.

Revisorerna gav nämnden skarp kritik för dessa förhållanden. De påpekade också det otillåtna i att attestera fakturor när budgeten förbrukats. Genom att ge ordföranden delegation utan beloppsbegränsning hade nämnden även brutit mot kommunallagen och det allmänna nämndreglementet i kommunen. Denna brist i delegationsordningen påpekade revisorerna redan år 2002. Nämndens ordförande hade inte heller anmält delegationsärenden till nämnden. Slutligen pekade revisorerna på att nämnden brutit mot upphandlingspolicyn i kommunen genom att inte upprätta och arkivera skriftliga beställningar i samtliga fall.

Sammantaget innebar detta att revi-

sorerna riktade anmärkning mot hela nämnden för allvarliga brister i den interna kontrollen och den ekonomiska styrningen av investeringen. Revisorerna skrev i revisionsberättelsen att de föreslog avstyrkt ansvarsfrihet för presidiet i nämnden.

I fullmäktige beslöt en enig fullmäktigeförsamling att avstyrka ansvarsfrihet för presidiet. Då dessa politiker uppbar årsarvode ansågs de ha ett mer långtgående ansvar än övriga nämndledamöter. Ett officiellt dokument redogör tydligt för vilket ansvar som åligger förtroendevalda politiker med årsarvode. Detta dokument var ett viktigt underlag för revisorernas ansvarsprövning och kommunfullmäktiges beslut i ansvarsfrågan.

Kommunfullmäktige gav nämnden möjlighet att yttra sig över revisionsanmärkningen. Nämnden skrev ett svarsbrev till fullmäktige där man instämde i revisorernas kritik. Även presidiet lämnade ett skriftligt svar till kommunfullmäktige. De tre förtroendevalda ledamöterna i presidiet begärde entledigande från alla sina förtroendeuppdrag i kommunen. Det medförde att fullmäktige inte behövde pröva frågan om att avsätta dem från sina förtroendeposter. En annan nämnd fick överta det fortsatta ansvaret för investeringen och anläggningen. Förvaltningschefen fick senare avgå från sin chefspost och återinträda i sin tidigare tjänst. Efter stor massmedial turbulens valde tjänstemannen att lämna även denna post. Några andra efterspel har ännu inte varit aktuella.

### 3.2 Landstinget<sup>6</sup>

Det studerade landstinget har haft växlande majoritet sedan tjugo år tillbaka. I början av 1990-talet hade Sverige en djup ekonomisk kris vilken även påverkade landstinget. Under samma period införde landstinget en beställar-/utföraremodell där nya konkurrensmodeller och prestationsersättningar var centrala inslag. Det rådde politisk enighet om nödvändigheten av dessa stora förändringar i planeringen och styrningen av landstinget.

Den revision som genomfördes 1994 var i huvudsak positiv. Det riktades dock kritik mot att det saknades en total kostnadskontroll för landstinget samt att den interna kontrollen hade vissa brister. Ett exempel på dessa brister var att driftskostnaderna tilläts öka och att investeringar istället sköts på framtiden. Under denna period utvecklades därför ett budgetunderskott som senare skulle få stora negativa konsekvenser.

Under den senare delen av 1990-talet ökade revisorerna stegvis kritiken mot den ekonomiska styrningen. Efter valet år 1998 bytte landstinget majoritet. Den nya majoriteten drev linjen att skatteutjämningsystemet var orättfärdigt och en belastning på ekonomin. De budgetar som beslutades var underbalanserade från början och utjämningsbidraget särredovisades.

Underskotten ökade år för år och det egna kapitalet i landstinget minskade. Revisorerna riktade allvarlig kritik till landstingsstyrelsen i revisionsberättelsen för år 2000. Kritiken byggde på att landstinget för fjärde året i rad (observera att majoriteten skiftade un-

der dessa år) redovisade ett miljardunderskott och att "avsaknaden av åtgärder" inte var förenligt med god ekonomisk hushållning. I revisionsberättelsen för år 2001 riktade revisorerna anmärkning till landstingsstyrelsen och en oenig revisorsgrupp föreslog avstyrkt ansvarsfrihet (man var oenig i frågan om styrkan i uttalandet - 2 revisorer föreslog tillstyrkt ansvarsfrihet och 4 revisorer föreslog avstyrkt ansvarsfrihet).

Den gemensamma revisionsberättelsen innehöll således olika uttalanden i ansvarsfrihetsfrågan. De revisorer som tillstyrkte ansvarsfrihet uppfattade, i samtal med landstingsstyrelsen, att den insett allvaret i den ekonomiska situationen och att förändringar skulle genomföras. Efter det att revisionsberättelsen lämnats skrev landstingsrådet till revisorerna (brev daterat 2002-03-27, tillsänt revisorerna). I brevet menar rådet att styrelsen inte varit möjlig att sammankalla och att han betraktade revisionsberättelsen som ett partipolitiskt inlägg. I fullmäktige fick landstingsstyrelsen beviljad ansvarsfrihet för räkenskapsåret. Ledamöterna i fullmäktige röstade enligt partilinjen, vilket innebär att oppositionen avstyrkte ansvarsfrihet medan majoriteten tillstyrkte.

För 2002 redovisade landstinget för sjätte året i rad ett stort underskott på flera miljarder. Detta år uppgick den del av budgetunderskottet, som betalats till det kommunala skatteutjämningsystemet, till cirka en halv miljard kronor. Det ackumulerade underskottet (för dessa sex år) hade nu vuxit till cirka 11 miljarder kronor. Detta år var ett valår och landstinget fick åter



en ny majoritet. Av årsrapporten framgår att revisorerna bedömt att landstingsstyrelsen under en följd av år (sedan 1999) inte försökt att styra verksamheten med ambitionen att intäkter och kostnader skulle gå ihop. "Passiviteten i den ekonomiska styrningen framstår som oacceptabel" skrev revisorerna i revisionsberättelsen för 2002. Revisorerna kritiserade styrelsen för att negligera det balanskrav som är lagstadgat genom att lägga underbalanserade budgetar. Revisorerna tog även juridisk hjälp för att reda ut ansvaret rörande just balanskravet. Dessa experter menade att styrelsen hade ett ansvar att lägga balanserade budgetar och att beredningen till fullmäktige brustit.

Vid en jämförelse med de grunder som ledde till anmärkning året innan ansåg revisorerna att styrelsen inte vidtagit några åtgärder för att förändra landstingets situation. Revisorerna skrev i årsrapporten att: "... brister kvarstått oåtgärdade fram till och med mandatperiodens utgång i oktober. Den nya majoriteten har under resten av året agerat för att skapa förutsättningar för att hantera obalans och budgetstyrning" (brev 2002-06-11, RK 200110-123).

Det egna kapitalet hade från år 1998 till år 2002 minskat från 10,2 miljarder till 1,5 miljarder. Soliditeten hade under samma period minskat från 42% till 4%. Vid en jämförelse med de grunder som ledde till anmärkning året innan ansåg revisorerna att den tidigare styrelsen inte vidtagit några åtgärder för att förändra landstingets situation. Sammantaget resulterade detta i att en enig revisionsgrupp rekommenderade fullmäktige att vägra ansvarsfrihet för

den tidigare landstingsstyrelsen, medan den sittande styrelsen endast fick kritik. Detta blev början på en politisering av ansvarsfrågan i fullmäktige.

Debatten i fullmäktige blev lång och bitvis hård. Revisorerna anklagades för att använda revisionen i partipolitiska syften samt att de missat eller bortsett från nödvändiga fakta. Flera representanter från de olika partierna anförde att deras partigrupper beslutat att rösta på det ena eller andra sättet. Resultatet i fullmäktige blev att ordföranden använde sin utslagsröst och att den tidigare landstingsstyrelsen inte beviljades ansvarsfrihet. Majoriteten i fullmäktige avstyrkte ansvarsfrihet och oppositionen tillstyrkte ansvarsfrihet.

Reaktionerna på detta lät inte utbli. I massmedia figurerade både revisorerna och den tidigare landstingsledningen. Medias bild av revisorerna var huvudsakligen positiv, där dessa framstod som rakryggade individer som vågat avstyrka ansvarsfrihet. Revisorerna fick även positiva kommentarer från allmänheten som tyckte att de agerat korrekt. En ledamot i fullmäktige överklagade ansvarsbeslutet till kammarrätten, men ärendet avslogs. Tre av de ledamöter som fått avstyrkt ansvarsfrihet fick höga förtroendeposter i landstinget i samband med valet 2002. Flera av revisorerna som avstyrkt ansvarsfrihet för partikamrater blev utbytt, medan övriga blev omvalda. Revisorerna uppfattar att de möts med större respekt idag och att få talar om att revisorerna skulle bedriva partipolitik.

## 4. Diskussion

Kraven på öppenhet och transparens är långtgående i verksamheter som ägs och drivs i offentlig regi. De två fallstudierna visar hur revisionen kan bidra till att öka insynen i verksamheten. Förhållanden som inte kan anses ligga i linje med medborgarnas intresse – oavsett politisk inriktning – har lyfts fram av de kommunala revisorerna. Samtidigt är det tydligt att då ansvaret ska prövas görs i vissa fall en annan bedömning än vad revisorerna gjort i sin revisionsberättelse. Betyder det att revisorerna misslyckats i sitt uppdrag att genomlys verksamheten och att fullmäktige har tillgång till mer relevant information? Eller finns det någon annan förklaring till varför fullmäktige i flertalet fall beviljar ansvarsfrihet trots en oren revisionsberättelse? I de följande avsnitten fördjupar vi denna diskussion.

### 4.1 Ökar revisorerna insynen i verksamheten?

Ansvarskedjan i en kommun är mycket komplex och uppdragsrelationerna är många. Som framhållits i tidigare avsnitt förutsätter en granskning efter demokratiska principer att ansvarssystemet är uppbyggt så att insyn och transparens möjliggörs. Samtidigt kännetecknas den här typen av verksamhet av en mångfacetterad målbild där den ekonomiska och monetära redovisningen är en av flera utvärderingsdimensioner (Laughlin 1996; ter Bogt 2001). Laughlin (1990, 1996) använder begreppen "communal accountability" för att beskriva

en form av ansvarighet som är vanlig i situationer med komplicerande ansvarskedjor och där det är svårt att i förväg specificera tydliga mål och förväntningar på uppdragstagaren. Ett annat kännetecken för denna typ av ansvarighet är att uppdragstagaren antas agera i enlighet med uppdragsgivarens intresse, det vill säga att relationen kännetecknas av förtroende. Enligt Broadbent med flera (1996) medger dessa förhållanden att uppföljningen inte behöver bli lika formaliserad och sofistikerad som i de fall det är möjligt att sätta upp tydliga och mätbara mål för verksamheten. Den formen av ansvarighet benämns istället "contractual accountability".

Skillnaden mellan "communal accountability" och "contractual accountability" är emellertid inte knivskarp (Laughlin 1990). Att den kommunala revisionen verkar i en miljö som har inslag av "communal accountability" torde få ifrågasätta. Som framhålls i uppsatsen kännetecknas kommunal verksamhet av en komplex ansvarskedja där uppdragsrelationerna vilar på ett starkt förtroende för uppdragstagaren. En informell och kvalitativt orienterad rapportering är nödvändig för att kunna följa upp de många mål som inte på ett naturligt sätt kan uttryckas i ekonomiska termer (jämför ter Bogt 2001). Samtidigt måste den informella rapporteringen kompletteras av en uppföljning av hur uppdragstagaren använt de ekonomiska resurser som tilldelats i budgetprocessen. Denna "contractual accountability" tar sig även uttryck i den starkt formaliserade externa redovisning som varje kommun har skyl-

dighet att prestera och vars utformning påverkas av lagkrav (jämför Brorström 1998). Att kommunal verksamhet har inslag av både "communal accountability" och "contractual accountability" ligger även i linje med hur revisionen bedrivs. Av uppsatsens inledning framgår att revisorernas uppdrag är brett och omfattar både förvaltningsrevision samt redovisningsrevision.

Att avgöra om de ekonomiska resurserna använts på ett ansvarsfullt sätt och i enlighet med uppdraget från medborgarna är som framgår av tidigare resonemang förenat med många svårigheter. I synnerhet då uppdraget är otydligt formulerat finns det ett stort utrymme för flera olika tolkningsmöjligheter. De fall som leder till en oren revisionsberättelse har dock brister av sådan art och omfattning att det knappast är rimligt att åberopa ett otydligt uppdrag (jämför Nyman med flera 2005). Exempelvis framgår det av fallstudien i kommunen att nämndens ordförande – i strid med beslut fattade i fullmäktige – fått en oinskränkt delegation av presidiet. Följden av denna felaktiga delegation blev en bristfällig insyn i ett för kommunen stort och viktigt projekt. Revisorernas granskning synliggjorde nämndens otillräckliga interna kontroll och uppföljning genom att peka på ett flertal allvarliga brister. Granskningen bidrog därmed till att öka transparensen i verksamheten och att ge ett beslutsunderlag för ansvarsprövning.

Även fallstudien i landstinget visar hur revisorernas granskning kan öka medborgarnas insyn i verksamheten. De revisionsrapporter som lämnades till fullmäktige är mycket tydliga när

det gäller hur ansvaret utövats i landstinget och vilka brister som fanns i verksamheten. Bitvis är formuleringarna hårda där landstingets ekonomiska styrning anses vara mycket passiv. Dessa brister medförde, i likhet med fallstudien i kommunen, att en enig grupp av revisorer rekommenderade avstyrkt ansvarsfrihet. Det kan dock konstateras att det krävdes många år av stora budgetunderskott innan revisorerna enades om en oren revisionsberättelse. Sannolikt hoppades revisorerna att deras anmärkningar skulle leda till en förändring. Det bör även framhållas att revisorerna inte var eniga i ansvarsfrågan år 2001, men eniga i sakfrågan om bristerna.

Sammantaget visar fallstudierna att revisorernas granskning kan förbättra medborgarnas insyn i kommunala verksamheter. Trots ett brett uppdrag – i en verksamhet med en mångfacetterad målbild (jämför Laughlin 1996; ter Bogt 2001) – har revisorernas granskning synliggjort brister i ansvarssystemet och förmedlat dessa vidare till både uppdragsgivare och uppdragstagare. Revisionen har därmed givit "signaler" som fullmäktige behöver för att bedöma om uppdragen utförts på avsett sätt (jämför Yandell 1988).

#### *4.2 Varför följer inte fullmäktige revisorernas rekommendationer att ej bevilja ansvarsfrihet?*

Trots att den kommunala revisionen ökar insynen i verksamheten väljer fullmäktige, som tidigare framhållits, att förhållandevis ofta avvika från reviso-

rernas rekommendation att inte bevilja ansvarsfrihet. Nyman med flera (2005) har i sin studie av 63 revisionsberättelser under åren 2002 och 2003 visat att "bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll" är den vanligaste orsaken till att revisorerna rekommenderar avstyrkt ansvarsfrihet (10 fall respektive 11 fall). "Bristande måluppfyllelse, ohörksamhet till mål och riktlinjer fastlagda av fullmäktige eller i föreskrifter" är en betydligt mer ovanlig orsak till en oren revisionsberättelse (1 fall respektive 3 fall). Sammantaget medförde dessa påtalade brister att ansvarsfrihet endast förvägrades i 6 fall (3 fall under respektive år). Under år 2004 är tendensen densamma (Ansvarsprövningsbanken 2006). Vad är då orsakerna till att fullmäktige vid oren revisionsberättelse så sällan följer revisorernas rekommendationer att ej bevilja ansvarsfrihet?

Baserat på diskussionen i tidigare avsnitt, och då särskilt analysen av de två fallstudierna, torde fullmäktiges agerande kunna förklaras på annat sätt än med utgångspunkt i hur själva revisionen som sådan utförs. En mer trolig förklaring är att verksamheten kännetecknas av mål som ofta relateras till svårsmätbara begrepp såsom välfärd, trygghet, rättvisa etcetera. I kombination med en komplicerad ansvarskedja försvårar det arbetet med att formulera ett tydligt uppdrag där graden av måluppfyllelse är möjlig att utvärdera på ett entydigt sätt. Det leder i sin tur till att kriterierna för vad som är en god prestation inte är självklara och att fullmäktiges prövning av ansvar försvåras.

Ter Bogt (2001) visar i sin studie av holländska kommuner att i denna typ av situation kompletteras uppföljningen baserad på kvantitativ data med kvalitativ data. Framförallt riktar uppdragsgivaren (valda politiker kallade "aldermen") intresset mot att avgöra om uppdragstagarna (chefer som inte är politiskt tillsatta) lyckats få sin verksamhet att fungera bra ur ett operativt snarare än ett ekonomiskt perspektiv. Andra egenskaper som vägs in i utvärderingen är om uppdragstagarna varit "politiskt medvetna" haft en "samarbetsinriktad attityd" etcetera. I synnerhet när det finns inslag av "communal accountability" tenderar ansvarsprövningen att baseras på både kvantitativ och kvalitativ data (jämför Laughlin 1990, 1996; Broadbent med flera 1996). Med denna typ av utvärdering kan fullmäktige anse att mindre goda ekonomiska resultat uppvägs av att uppdragsgivaren ändå anses ha agerat i enlighet med medborgarnas intresse. Resultaten från Nyman med fleras (2005) granskning av revisionsberättelser ger visst stöd för en sådan förklaring av fullmäktiges agerande. Där framgår att uppdragstagarna brutit mot riktlinjer och policys i 36 fall under 2002 och 23 fall under 2002 utan att det fått märkbara konsekvenser i ansvarsprövningen. Endast i ett fåtal fall, där uppdragstagaren uppenbart brutit mot grundläggande principer i den ekonomiska styrningen, har ansvarsfrihet förvägrats.

Svårsmätbara mål och en komplex ansvarskedja är emellertid inte den enda förklaringen till att fullmäktige ofta avviker från revisorernas rekommendationer. I landstinget gjorde hälft-

ten av ledamöterna i fullmäktige en annan bedömning av allvaret i situationen än vad revisorerna gjorde. Det finns anledning att i detta sammanhang diskutera om det kan finnas lojalitetskonflikter som påverkar ansvarsprövningen. De sociala och värdegrundsmässiga band som knyts till ett parti är exempel på förhållanden som skulle kunna bidra till att skapa en stark lojalitet. Dessa band är förmodligen en förklaring till varför ledamöterna i fullmäktige inte gärna faller en partikamrat. I bilagan till revisionsutredningen (Karlsson 2004), visar en studie att många fullmäktigeledamöter är rädda för att "få igen" vid en senare tidpunkt och därför hellre friar än faller. En bidragande orsak till detta förhållningssätt kan vara det faktum att cirka 80% av ledamöterna i fullmäktige också sitter i nämnder och styrelser (Faktabas revision 2006).

Laughlin (1996) menar att ibland är det inte tydligt vem som egentligen är den viktigaste uppdragsgivaren. I uppsatsen för han bland annat en diskussion om hur uppdragsgivares krav på ekonomisk hushållning kan komma i konflikt med vissa uppdragstagares värderingar. Det kan med andra ord finnas en överordnad och dold uppdragsgivare med stort inflytande på uppdragstagarens agerande. En lojalitetskonflikt skulle exempelvis kunna uppstå i de fall en lärare går emot ledningens krav på besparingar med hänvisning till sin egen övertygelse om vad som är rätt och riktigt. Även om Laughlin i huvudsak diskuterar professionella yrkeskategorier inom kyrkan och den offentliga sektorn så borde den här typen av resonemang vara möjliga att

använda för att analysera och förklara fullmäktiges agerande. Förekomsten av en "överordnad" uppdragsgivare - partiet och/eller en ideologisk övertygelse - skulle kunna bli ett problem vid fullmäktiges prövning av ansvar. I synnerhet om fullmäktiges ledamöter väljer att följa den egna partilinjen (den "överordnade" uppdragsgivaren) snarare än att agera i enlighet med medborgarnas förmodade intressen (huvuduppdragsgivaren).

När hanteringen av ansvarsprövningen i våra två fall analyseras mot den bakgrunden är det svårt att hävda att inte denna typ av övertygelser haft betydelse vid ansvarsprövningen. Landstinget är det tydligaste fallet av dem två. Här vittnar massmedias bevakning om att det fanns ett starkt stöd för revisorernas åsikter bland medborgarna - det vill säga fullmäktiges uppdragsgivare. Trots denna kritik och de uppenbara bristerna i den ekonomiska styrningen fälldes styrelsen först sedan styrkeförhållandena i kommunfullmäktige ändrats. Det talar för att fullmäktigeledamöterna var mer lojala mot sina partier än till medborgarna. Dessa partier var överens om att styra landstinget enligt linjen att kostnadsutjämningsbidraget var felaktigt. Möjligen medförde det att fullmäktige godtog en bristfällig ekonomisk styrning och underbalanserade budgetar. Om fullmäktige hade avstyrkt ansvarsfrihet hade de samtidigt underkänt fullmäktigebesluten den gångna mandatperioden.

Även i kommunen kan partiloyaliteten vara förklaringen till utfallet av ansvarsprövningen. Politikerna i nämnden kan ha uppfattats som illojala mot

såväl partiet, fullmäktige och medborgarna och därför fälldes de. Här sammanföll i så fall samtliga tre gruppers intressen.

## 5. Slutsatser

Diskussionen visar att det kan finnas flera skäl till att fullmäktige tillstyrker ansvarsfrihet i strid med revisorernas rekommendation. En förklaring är att verksamheternas mål är mångfacetterade och svåra att formulera i tydliga uppdrag. Därtill är ansvarskedjan synnerligen komplex med multipla uppdragsgivar-/uppdragstagarrelationer. Tidigare forskning har visat att den typen av förhållanden påverkar både planeringen, uppföljningen och granskningen av verksamheten. Följden av det blir att både kvantitativ och kvalitativ data vägs in i ansvarsprövningen (Laughlin 1990, 1996; Broadbent med flera 1996; ter Bogt 2001). Vad som är en godtagbar prestation blir med denna form av utvärdering någonting högst subjektivt och därmed också en trolig förklaring till varför revisorer och fullmäktige gör olika bedömningar när det gäller beviljande av ansvarsfrihet (jämför Nyman med flera 2005). En ytterligare förklaring till fullmäktiges agerande förefaller vara förekomsten av lojalitetskonflikter. En sådan konflikt skulle kunna påverka utfallet av ansvarsprövningen när en majoritet i fullmäktige anser att ett fattat beslut är korrekt med utgångspunkt i partiets ideologi – oavsett om beslutet får klart negativa ekonomiska konsekvenser för medborgarna. Laughlin (1996) är en av

de forskare som visat att "överordnade uppdragsgivare" är vanligt förekommande i många olika samhällssektorer – i synnerhet där det finns starka värderingar och övertygelser.

Vilka blir då konsekvenserna av att fullmäktige gör en annan bedömning vid prövningen av ansvar än vad revisorerna föreslagit? Att det förekommer åsiktsskillnader i några enstaka fall är inte nödvändigtvis ett problem som ska undvikas till varje pris. Tvärtom visar det bara att ansvarsprövningen i fullmäktige har betydelse och inte är ett "spel för galleriet". I det långa loppet kan emellertid inte fullmäktige ignorera flertalet av revisorernas rekommendationer. Det kommer ofrånkomligt att leda till att förtroendet för ansvarsprövningen urholkas. På sikt kan det även få konsekvenser för det politiska systemets trovärdighet i stort. Det finns därför all anledning att skapa medvetenhet om de förhållanden som har störst inverkan på hur ansvarsprövningen fungerar.

Ståndpunkten att ansvarsprövningen kan förbättras är inte kontroversiell. I den svenska debatten har bland annat åsikten framförts att de förtroendevalda revisorerna bör bytas ut mot yrkesrevisorer samt att revisionsmetoderna måste förbättras för att få en bättre revision och ansvarsprövning. Detta är emellertid en lösning som inte nödvändigtvis leder till att ansvarsprövningen förbättras på ett märkbart sätt. Som framgår av diskussionen i tidigare avsnitt så bidrar de kommunala revisorernas granskning till att synliggöra brister i ansvarssystemet och förmedla dessa vidare till både uppdragsgivare

och uppdragstagare. Debatten kring en förbättrad ansvarsprövning måste därför utvidgas från att fokusera på revisionen till att också, i högre utsträckning än tidigare, även diskutera fullmäktiges roll. Lagstiftaren har uppenbarligen gjort samma bedömning då kommunallagen ändrats på ett sådant sätt att fullmäktige numera ska ta ställning till anmärkningar och uttalanden om avstyrkt ansvarsfrihet samt motivera sitt beslut. Detta blir naturligtvis extra viktigt vid eventuella avvikelser från revisorernas bedömning.

Vår uppsats, som har en explorativ karaktär, är ett bidrag i arbetet med att förklara hur revision och ansvarsprövning fungerar i svenska kommuner, landsting och regioner. Det behövs dock mer forskning på området – i synnerhet djupa fallstudier – i syfte att förbättra och fördjupa analysen av relationen mellan fullmäktige och revisorer. Här skulle förmodligen en utvidgad analys och diskussion av begreppet ansvarighet vara fruktbar och då i synnerhet att använda flera och kompletterande ansvarighetsbegrepp. Ett annat intressant och angeläget område för framtida studier är att följa upp hur den förändrade lagstiftningen påverkar revisorernas arbete och kommunfullmäktiges prövning av ansvar.

## Referenser

Ansvarsprövningsbanken, 2006

Sveriges Kommuner och Landsting, <http://www.skl.se/revision>.

Broadbent, Jane, Michael Dietrich och Richard Laughlin, 1996

"The development of principal-agent, contracting and accountability relationships in the public sector: Conceptual and cultural problems." *Critical Perspectives on Accounting*, 7: 259–284.

Brorström, Björn, 1998

"Accrual accounting, politics and politicians." *Financial Accountability & Management*, 14: 319–333.

Cassel, Philip, 2000

*Behovet av kommunal extern revision*. Stockholm: SNS förlag.

Faktabas revision, 2006

Sveriges Kommuner och Landsting, <http://www.skl.se/revision>.

Hjördisdotter von Uexküll, Katarina, 2005

*Ett granskande samhälle: Kommunerna och revisionen*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Jonsson, Leif, 2004

"Kommunchefers och kommunstyrelseordförandes ledningssituationer." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 8(1): 51–75.

Karlsson, Ann-Britt, 2004

*Den kommunala revisionen – med ansvar för granskning av det som räknas på lokal nivå*, Bilaga till SOU 2004:107. Stockholm: Fritzes förlag.

Kommunallagen kap 3, 6 och 9, Lag 1991:900.

Laughlin, Richard, 1990

"A model of financial accountability and the Church of England." *Financial Accountability & Management*, 6: 93–114.

Laughlin, Richard, 1996

"Principals and higher principals: Accounting for accountability in the caring professions." I Rolland, Munro och Jan Mouritsen (red), *Accountability: Power, Ethos and the Technologies of Managing*. London: International Thompson Business Press.

Lundin, Olle, 1999

*Kommunal revision en rättslig analys*. Uppsala: Iustus förlag.



Lundin, Olle och Curt Riberdal, 1999

*Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen*, del av Demokratiutredningen, SOU 1999: 76. Stockholm: Fritzes förlag.

Nyman, Caroline, Fredrik Nilsson och Birger Rapp, 2005

"Accountability in local government: A principal-agent perspective." *Journal of Human Resource Costing & Accounting*, 9: 123-137.

Proposition 2005/06:55

Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting.

Rapp, Birger och Anders Thorstenson, 1994

*Vem skall ta risken?* Lund: Studentlitteratur.

Regeringsformen kap 1, Lag 1976:871.

Roberts, John och Robert Scapens, 1985

"Accounting systems and systems of accountability - understanding accounting practices in their organisational contexts." *Accounting, Organizations and Society*, 10: 443-456.

Svenska Kommunförbundet, 2003

*God revisionssed i kommunal verksamhet 2002*. Stockholm: Ordförrådet AB.

SOU 1998:71

*Den Kommunala Revisionen - ett demokratisk kontrollinstrument*. Stockholm: Fritzes förlag.

SOU 2004:107

*Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting*. Stockholm: Fritzes förlag.

Tengdelius, Karin och Caroline Nyman, 2004

*Fullmäktige & revisionen: Fakta och frågor för reflexion och diskussion*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

ter Bogt, Henk, 2001

"Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities." *The European Accounting Review*, 10: 621-643.

Yandell, Dirk, 1988

"Audit information and incentives for efficiency." *American Economist*, 32: 49-58.

<sup>1</sup> Författarna har vid flera tillfällen fått värdefulla synpunkter på olika artikelutkast. Vi vill särskilt tacka professorerna Sven-Erik Johansson, Einar Häckner, Rolf Rundfelt och Eva Wallerstedt samt doktoranderna inom forskarskolan RAC för kommentarer på tidiga utkast. Ett stort tack riktas även till professor Björn Brorström samt en anonym medbedömare som genom konstruktiva förslag bidragit till att förbättra uppsatsen.

<sup>2</sup> Dessa uppgifter avviker något från redovisningen i vår tidigare artikel (Nyman med flera 2005). Det beror på att ansvarsprövningsbanken uppdaterats och förändrats av Sveriges Kommuner och Landsting jämfört med den situation som rådde när den tidigare artikeln publicerades.

<sup>3</sup> I artikeln används begreppet kommunal revision som ett samlingsbegrepp för den revision som de politiskt valda revisorerna utför i kommuner, landsting och regioner. Vad som gäller kommuner är i denna artikel också tillämpligt för landsting och regioner utom när vi tydligt anger att så inte är fallet.

<sup>4</sup> Vi är medvetna om att dessa två fall inte är tillräckliga för att dra långtgående, generella slutsatser. Däremot anser vi det vara möjligt att identifiera tendenser som är värda att undersöka ytterligare.

<sup>5</sup> Detta sätt att betrakta relationen mellan uppdragsgivare (principal) och uppdragstagare (agent) är en central utgångspunkt i den så kallade Principal-Agent teorin (för en översikt, se Rapp och Thorstenson 1994). Roberts och Scapens (1985) menar att den ekonomiska redovisningen institutionaliserar principalens rätt att utvärdera och hålla agenten ansvarig för uppdragets utförande. Denna "självklara" rätt har ifrågasatts av exempelvis Broadbent med flera (1996).

<sup>5</sup> Vi har intervjuat fullmäktiges ordförande, en vice ordförande i fullmäktige, ordförande och vice ordförande i revisionen samt revisionschefen. Samtliga politiker är erfarna och har även haft andra förtroendeposter i kommunen. Revisionschefen har arbetat många år i yrket och är certifierad kommunrevisor. Intervjuerna har genomförts som ett samtal och med stöd av en intervjuguide. Intervjuernas längd har varierat från cirka 1 timme till cirka 2 timmar.

<sup>6</sup> Vi har intervjuat fullmäktiges ordförande, revisionens dåvarande ordförande och vice ordförande i revisionen samt revisionschefen. Samtliga intervjuade är mycket erfarna i sina roller sedan många år. Intervjuerna har genomförts som samtal och med stöd av en intervjuguide. Intervjuernas längd har varierat från cirka 1 timme till cirka 2,5 timmar.

## Bokrecension

### The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Synthesis

Recenseras av David Karlsson

Redaktörer för boken är Harald Baldersheim och Hellmut Wollmann

Ingår i serien *The World of Political Science: The Development of the Discipline Book Series*. Redaktörer: Michael Stein och John Trent

Barbara Budrich Publishers, Opladen och Farmington Hills, 2006

Inom ramen för serien "The World of Political Science" har hittills sju volymer publicerats som syftar till att introducera statsvetenskapens olika delgrenar, och många fler är planerade. Harald Baldersheim och Hellmut Wollmann har fått uppdraget att redigera den bok som presenterar kommunforskningen: *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Synthesis*. Boken är liten till omfånget, endast 135 sidor, och den innehåller bidrag från flera framträdande kommunforskare.

I det inledande kapitlet gör Michael Goldsmith en exposé över den historiska utvecklingen inom fältet kommunforskning utifrån sin egen långa erfarenhet på området. Goldsmith går igenom decennium för decennium och lyfter fram de i hans tycke mest centrala tematikerna under olika epoker. Från 1960-talet betonas maktperspektiven med utgångspunkt i Hunters och Dahls teorier, liksom studiet av de omfattande reformprocesser som präglade decenniet i det lokala Europa. Under 1970-talet riktades intresset i hög grad mot politikens resultat, och frågan om den lokala politiken verkligen spelade någon roll. Goldsmith pekar även på det viktiga bidragen från marxistiskt inspirerade kommunforskare. På 1980-talet växte intresset för relationen mellan samhällsnivåer och på 1990-talet blev governance ett nyckelbegrepp. Den förvaltningspolitiska ideologin New Public Management lik-