

Förvaltningshögskolans rapporter
nummer 125

Politiska granskare
Den kommunala revisionens roll för
politiskt ansvarsutkrävande

Angelica Börjesson
Marcus Starcke

Politiska granskare.

Den kommunala revisionens roll för politiskt ansvarsutkrävande.

Angelica Börjesson och Marcus Starcke

Första upplagan

Första tryckningen

©2013

Tryckning

ISSN

Författarna

Kompendiet

1401-7199



Innehållsförteckning

Förord	1
Del I - <i>Marcus Starcke</i>: Den kommunala ansvarsprovningens partipolitiska dimension	7
1. Inledning	9
1.1 Kort översikt av tidigare empirisk forskning.....	10
1.2 Syfte och frågeställning.....	12
1.3 Textens fortsatta disposition.....	14
2. Bakgrund	15
2.2 Den kommunala revisionen.....	15
2.1.2 Revisionens politiska dimension.....	18
2.2 Ansvarsprovning.....	20
3. Teoretisk referensram	29
3.1 Rational choice.....	29
3.2 Teoretisk sammanfattning och koppling till ansvarsprovning.....	39
4. Metod	43
4.1 Teoriprovningen.....	44
4.2 Urval och empirihantering.....	48
4.3 Om vikten av anonymitet.....	51
5. Empiri	53
5.1 Ansvarsprovning A.....	53
5.2 Ansvarsprovning B.....	64
5.3 Ansvarsprovning C.....	75

6. Analys	86
6.1 Stämmer hypoteserna?	86
6.2 Vad innebär resultatet från hypotesprövningen?	91
7. Slutsatser och avslutande reflektioner	96
7.1 Svar på frågeställning	96
7.2 Avslutande reflektioner	97
7.3 Studiens användning samt uppslag till vidare forskning	99
7.4 Rationellt beteende i ansvarsprövningen	101
Del II - <i>Angelica Börjesson</i>: Revidera i motvind	103
1 Inledning	105
1.1 Övergripande syfte	105
1.2 Bakgrund och problemformulering	106
1.3 Tidigare forskning	108
1.4 Specificerat syfte och övergripande frågeställning	115
1.5 Disposition	116
2 Teoretisk referensram	118
2.1 Aktörers betydelse för att förstå institutioner	118
2.2 Aktörers handlingsutrymme	121
2.3 Aktörers strategier i dysfunktionella situationer	123
2.4 Drivkrafter för aktörers handlingsförmåga	128
2.5 Roller och rollteori	133
2.6 Sammanfattning och preciserade frågeställningar	135
2.7 Analysram	136
3 Studiens genomförande	140
3.1 Studiens design	140
3.2 Val av fall	142
3.3 Avgränsningar	144

3.4 Materialinsamling	145
3.5 Etiska överväganden	150
3.6 Bearbetning av material	151
4 Resultat och analys	156
4.1 Revisorernas hantering av diskrepansen.....	156
4.2 Revisorernas motiveringar till deras handlande vid diskrepans	168
4.3 Revisionsrollens tillämpning.....	179
5 Slutsatser och avslutande reflektioner	192
5.1 Såväl strategier som passivitet förekommer hos kommunala revisorer när deras status och legitimitet hotas	192
5.2 Revisorerers motiv för deras agerande bygger både på målrationalitet och tolkande lämplighetslogik	196
5.3 Olika lämplighetslogiker förhindrar eller möjliggör handlingsutrymme	197
5.4 Avslutande reflektioner	199
6 Referenslista	205
Bilaga 1: Intervjuguide (Starcke)	214
Bilaga 2: Intervjuguide (Börjesson)	215

Förord

Kommunforskning är ett centralt fält inom offentlig förvaltning. Många studier i offentlig förvaltning använder kommuner som fall och jämför hur den politiska processen och förvaltningens arbete skiljer sig åt under olika förutsättningar. Kommuner är kompletta politiska system med medborgare, valda representanter och förvaltning som lämpar sig mycket väl för jämförande analyser. Komparativ kommunforskning anses vara ett särskilt fruktsamt angreppssätt i Sverige, eftersom svenska kommuner i internationell jämförelse har en hög grad av självstyre i förhållande till staten. Kommuner har beskattningsrätt och ett stort ansvar för serviceproduktionen i den svenska välfärdsstaten. Kommunpolitiken i Sverige är i jämförelse med många andra länder mer partipolitiserad. Av dessa skäl kan många forskningsresultat i kommunforskningen på goda grunder generaliseras till högre politiska nivåer.

Det finns emellertid aspekter där det politiska systemet i svenska kommuner tydligt skiljer sig från hur staten är organiserad. En sådan aspekt är att den verkställande politiska makten i kommunerna, styrelsen och nämnderna, utövar en mycket mer direkt styrning över förvaltningen än vad som fallet är i staten. All kommunal förvaltning är underställd en verkställande politisk ledning. Även om det under senare år funnits en ambition i många kommuner att göra ansvarsförhållandena tydligare så är det i praktiken ofta omöjligt att avgöra var politikens ansvar slutar och förvaltningens börjar. Det betyder också att all granskning av hur den kommunala förvaltningen styrs samtidigt blir en granskning av hur de förtroendevalda nämnder och styrelser arbetar.

I ett parlamentariskt statsskick utövas granskningen av den verkställande politiska makten som regel av den folkvalda, beslu-

tande makten. När kontrollmakten i den svenska konstitutionen har formats har man därför låtit riksdagen få huvudansvaret för att granska hur statsråden sköter sina sysslor, främst genom konstitutionsutskottet. I kommunerna har man sedan 1800-talet låtit av fullmäktige utsedda förtroendevalda revisorer utgöra kontrollmakten. Men där kontrollmakten i staten har delats upp så att oberoende myndigheter under riksdagen i form av Riksrevisionen och JO ansvarar för granskningen av statsförvaltningen så ligger det på de förtroendevalda kommunala revisorerna att även granska den lokala förvaltningen, åtminstone i den mån som förvaltningens arbete är ett utslag av styrelsens och nämndernas styrning av densamma.

Hur revisionens rapporter tolkas av fullmäktige torde också färgas av att nästan samtliga ledamöter där också är ledamöter i styrelsen eller i nämnder, och man får därmed utöva ansvar mot sig själv eller åtminstone mot sina nära kollegor. Även om ledamöter inte deltar i omröstningar som gäller det egna ansvaret får de enligt kommunalalagen delta i fullmäktiges överläggningar när revisionsberättelsen över den verksamhet som de har ansvaret för behandlas. I riksdagen finns i jämförelse en tydligare personell åtskillnad mellan riksdag och regering, även om regeringens ledande företrädare självfallet har en mycket nära relation till regeringspartiernas riksdagsgrupper.

En ständigt återkommande diskussion har av dessa skäl varit hur förtroendevalda aktiva revisorer kan upprätthålla ett oberoende perspektiv i sin ämbetsutövning, och då i synnerhet om det förekommer partipolitiska – snarare än sakliga – hänsyn när revisorerna gör sina bedömningar.

I rapporten "Politiska granskare" ingår två komparativa kommunstudier som söker svar på kärnfrågorna i debatten om den kommunala revisionen: Hur hanterar revisorerna den diskrepans som uppstår när fullmäktige är ovillig att följa revisionens rekom-

mendationer om ansvarsprövning och i vilken grad kan partipolitiska överväganden förklara fullmäktiges beslut i ansvarsfrågan?

I den första studien analyserar *Politics Master* Marcus Starcke hur partierna i fullmäktige resonerar när de förhåller sig till revisionens arbete, närmare bestämt i vilken utsträckning partierna i ansvarvoteringar röstar på ett sätt som gynnar dem själva ur ett röstmaximeringsperspektiv. Starcke visar övertygande att partierna i högsta grad har röstmaximering för ögonen när de tar ställning i ansvarsfrågan, och att man återkommande gör kalkyler kring hur väljarstödet skulle påverkas av olika utfall. Däremot är det inte så enkelt som att partierna alltid agerar i enlighet med det rationella egenintresset eftersom kontexten och förekomst av politiska uppförandenormer hindrar ett alltför utstuderat strategiskt beteende. En intressant iakttagelse i studien, som borde föranleda fortsatt forskning, är att röstmaximeringsmotivet tycks väga tyngre i ansvarsprövningen när det närmar sig val. Politiska partiers rationella agerande i ansvarsprövningen innebär att prövningen ibland används som ett partipolitiskt instrument. Starcke resonerar att det kan få negativa demokratiska effekter då konsekvenser för en nämndpolitiker att bete sig bedrägligt blir lägre om nämndpolitikern är medveten om att partiet kommer att idka partipolitik i ansvarsprövningen. Det kan öka risken för korruption och politisk godtycklighet.

Även *Politics Master* Angelica Börjessons studie "Revidera i motvind" utgår från den problematik som följer av att fullmäktige inte alltid följer rekommendationerna om ansvarsprövning från de kommunala revisorer som man själv har utsett. Men där Starckes studie fokuserar på de partipolitiska aspekterna av detta problem är Börjessons ambition att studera problemet ur revisorerernas perspektiv. Studiens syfte är att generera teoretiska utgångspunkter för forskning om kommunala revisorer och att öka kunskapen och förståelsen för dessa granskningsaktörer. I studien finns också ett empi-

riskt syfte att öka förståelsen för hur revisorerna hanterar sitt handlingsutrymme. Ett övergripande resultat är att revisorerna inte själva betraktar diskrepansen gentemot fullmäktige som ett stort problem. I studien visas hur revisorer finner olika vägar att hantera situationer där deras status och legitimitet hotas; en del söker alternativa kanaler att föra fram sin kritik medan andra tillämpar anpassningsstrategier för att undvika att diskrepanssituationen uppstår. Detta är ett resultat som visar att revisorer som politiska granskare, på grund av den komplexa relationen till fullmäktige, agerar på ett informellt sätt. Vilket i sin tur gör att den kommunala ansvarsprövningen som institution riskerar att bli otydlig och än mer komplex. Denna risk uppstår inte endast på grund av vad som tidigare lyfts fram kring revisionens oberoende, utan som Börjessons studie visar, på grund av fullmäktiges ovilja att följa revisorernas uttalanden i ansvarsfrågan. Samtidigt kan revisorernas alternativa sätt att lyfta fram kritik och förslag förbättra och rätta till verksamheten. Effektiviteten i detta bör dock ställas mot eventuella problem med det informella tillvägagångssättet då logiken i den kommunala ansvarsprövningen delvis sätts ur spel. Detta är problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv, inte minst i en offentlig organisation som det kommunala ansvarssystemet, då mekanismen för ansvarsutkrävandet inte alltid fungerar så som det är tänkt.

Börjesson identifierar också en rad olika roller som en revisor kan inta och visar hur man kan tolka deras agerande utifrån såväl målrationalitet som lämplighetslogik. Särskilt intressant är diskussionen kring hur rollen som framåtriktade och verksamhetsförbättrande granskare som vissa – men långtifrån alla – revisorer intar, uppenbarligen upplevs som kontroversiell. Fortsatt forskning får visa vad det är som gör att vissa revisorer tar på sig denna roll medan andra förblir traditionellt kontrollerande.

De två studiernas problematik faller väl in under två av Förvaltningshögskolans forskningsprofilområden: Kommunforskning och Granskning av offentlig verksamhet. Tillsammans lämnar studierna väsentliga bidrag till förvaltningsforskning kring hur den kommunala revisionens komplexa relation till fullmäktige ska förstås. Denna rapport är av dessa skäl ett strålande bevis på den höga kvalitet som masteruppsatser i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan håller.

David Karlsson

Docent i offentlig förvaltning och redaktör för Förvaltningshögskolans rapportserie

Del I – *Marcus Starcke*:

Den kommunala ansvarsprövningens partipolitiska dimension

En studie av politiska partiers rationella beteende i den kommunala ansvarsprövningen

1. Inledning

Representativa demokratier vilar på de två idéerna att politiker har att genomföra den allmänna viljan eller att företräda vissa idéer; och att deras benägenhet att göra detta på ett tillfredsställande och korrekt sätt ökar om de kan hållas ansvariga för sina handlingar (Philp 2009:28). Ansvarsutkrävande är därför centralt i moderna representativa demokratier. Det utövas huvudsakligen av väljarna vid allmänna, regelbundna och fria val. Vid dessa ger väljarna mandat åt politiska partier att genomföra viss politik, samtidigt som de kan bestraffa resultat och beteende som de inte är nöjda med.

I Sverige röstar medborgarna för att utse ledamöter till riksdag, landsting och kommun. Enligt regeringsformen utser riksdagen regeringen, och regeringen är sedan ansvarig inför riksdagen. På liknande sätt fungerar det i kommunerna. Kommunfullmäktige utser nämndpolitiker som är ansvariga för att förverkliga den politik som har beslutats i kommunfullmäktige. Nämndpolitikerna är sedan ansvariga inför kommunfullmäktige.

En effekt av att de politiska nämnderna inte är direktdemokratiskt tillsatta är att det inte främst är väljarna som har ansvar för att kräva ut ansvar av nämndpolitikerna. Denna befogenhet innehas istället av kommunfullmäktige, som en gång om året prövar om de politiker som sitter i nämnderna har skött sitt åtagande på ett tillfredsställa och korrekt sätt.

För att fullmäktige ska kunna utkräva ansvar av nämndpolitikerna utses kommunala revisorer. De granskar hur nämnderna bedriver sin verksamhet och rekommenderar fullmäktige utifrån sina granskningar att antingen bevilja eller neka ansvarsfrihet. I de flesta fall röstar kommunfullmäktige i enlighet med revisorernas rekommendationer, men i påfallande många fall röstar fullmäktige

för att bevilja ansvarsfrihet även om de kommunala revisorerna har upptäckt stora problem i nämndernas verksamhet (SOU 2004:107:13). Meningsskiljaktigheter mellan fullmäktige och revisorerna i ansvarsfrågor kan bero på olika sätt att se på en särskild fråga. I vissa fall röstar dock majoriteten för att ansvarsfrihet ska beviljas samtidigt som oppositionspartierna röstar för att ansvarsfrihet ska nekas. I en rapport från *Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* drar utredarna slutsatsen att det kan pågå ett politiskt spel i kommunfullmäktige som ibland resulterar i att revisorernas rekommendationer inte hörsammars (Lundin 2010:12f).

Ovanstående indikerar att det kan finnas en partipolitisk dimension i den kommunala ansvarsprövningen. Är det så att partierna i ansvarsvoteringen agerar på ett sätt som gynnar dem själva?

I den här studien undersöks den politiska dimensionen av ansvarsprövningen. Studiens teoretiska utgångspunkt är att politiker drivs av en rationell vilja att gynna sina egna partiintressen och att detta kan förklara hur politiska partier agerar i den kommunala ansvarsprövningen.

1.1 Kort översikt av tidigare empirisk forskning

Alltsedan publiceringen av de numera klassiska studierna *An economic theory of democracy* (Downs 1957) och *Social change and individual values* (Arrow 1963) har intresset för att analysera egenintresse som drivkraft för politiskt agerande vuxit. Från att huvudsakligen ha använts som en nationalekonomisk förklaringsmodell har paradigmet börjat tillämpas i såväl sociologi som statsvetenskap.

Den teoretiska och empiriska forskningen på området är omfattande. Downs (1957:28) gjorde på 50-talet det teoretiska antagandet att politiska aktörers grundläggande intresse är att formulera

policys för att vinna val, snarare än att vinna val för att få privilegiet att formulera policys. Många empiriska studier visar också att viljan att bli omvald, eller för den delen vald till styrande positioner, är avgörande för vilka politiska beslut som fattas. Kramer (i Bendor 2011:68) visar exempelvis att politiska aktörer i styrande position väljer att hålla fast vid de policys som föranledde aktören att komma till sin position medan utmanare väljer det policyalternativ som innebär röstmaximering i förhållande till status quo. Dur (2001:230) drar slutsatsen att politiska aktörer håller kvar vid ineffektiva beslut för att inte försvagas i opinionen. Han argumenterar att upphävandet av ett politiskt beslut sänder en signal till väljarna om att den politiska aktören har bristande kompetens när det kommer till utformning av policy och att aktörer undviker detta, då det kan ha negativa effekter för aktörens stöd i opinionen.

Modern forskning har visat att det finns stora skillnader mellan politiska partier i västerländska demokratier när det kommer till både ideologi och sakfrågor, men att dessa skillnader tenderar att minska när val närmar sig. Empiriska studier pekar på att politiska partier då försöker inrikta sig på medianväljaren eftersom flest väljare då kan attraheras (Mueller 2008:39).

Empiriskt stöd för att politiska aktörers egenintresse påverkar deras beslutsfattande finns att hämta inom ramen för national-ekonomisk forskning. MacRae (1977) visar att politiska partier är röstmaximerande och att de i regeringsställning därför försöker påverka arbetslöshet och inflation för att vinna röster. Till en början använder de restriktiva policys för att minska inflationen och höja arbetslösheten för att i närheten av val föra en expansiv finanspolitik som sänker arbetslösheten kraftigt. Liknande slutsatser dras av Sakurai och Menezes-Filho (2011:245). De visar att i brasilianska kommuner tenderar skattetrycket att minska och de offentliga utgifterna att öka i närheten av val. Liknande resultat har noterats av Drazen

och Eslava (2010:52). De visar att politiska aktörer i syfte att röstmaximera i närheten av val anpassar de offentliga utgifterna efter de preferenser som störst del av väljarbasen har.

Ovanstående beskrivning utgör på intet sätt en uttömmande redovisning av det teoretiska fältet. Axpocket visar dock på att det finns empiriskt stöd för att politiska aktörers beslut påverkas av en vilja att attrahera så många väljare som möjligt. Men även om den empiriska forskningen är omfattande så har få studier gjorts på svenska förhållanden. Inga studier har gjorts på politiskt egenintresse som beslutsgrund vid ansvarsprövningsprocesser.

1.2 Syfte och frågeställning

Empirisk forskning ger stöd åt hypotesen att politikerns vilja att attrahera så många väljare som möjligt påverkar de politiska beslut som de fattar. Kan denna slutsats användas för att förklara varför politiker i kommunfullmäktige agerar som de gör i den kommunala ansvarsprövningen?

Den här studien syftar till att fördjupa kunskapen om den kommunala ansvarsprövningsprocessen genom att analysera hur politiska partier resonerar när de fattar beslut om hur de ska rösta i den årliga ansvarsvoteringen. I studien prövar jag om politiska partiers beslut i ansvarsfrågan baseras på en vilja att röstmaximera. Jag analyserar därmed om politisk drivkraft kan förklara politiska partiers beteende ansvarsprövningsprocesser samt i vilken utsträckning detta bidrar till en politisering av den kommunala ansvarsprövningen.

Studien är hypotesprövande varför empiriansatsen är deduktiv i förhållande till teorin. Texten avslutas dock med ett försök att koppla relevanta teorier till de observationer som noterats inom ramen för empiriinsamlingen.

Vid analyser av politiskt beteende utifrån röstmaximeringshypotesen används vanligtvis ekonometriska, experimentella eller andra kvantitativa metoder. I den här studien använder jag kvalitativ metod vilket gör att ansatsen avviker den från det traditionella sättet att studera rationalitet som politisk drivkraft. Fenomenet studeras med hjälp av intervjuer.

För att besvara studiens syfte har tre ansvarsprövningsprocesser i tre kommuner studerats. I de studerade ansvarsprövningsprocesserna har fyra partigruppmedlemmar samt revisionens ordförande intervjuats.

Studiens forskningsfråga är: *På vilket sätt kan politiska partiers beteende i den kommunala ansvarsprövningen förstås med hjälp av röstmaximeringsantagandet?*

Ambition med studien är att bidra till den samhällsvetenskapliga debatten kring ansvarsprövning på kommunal nivå genom att tillföra en rationalitetsdimension för att öka förståelsen av det kommunala ansvarsutkrävandet. Utomvetenskapligt är studien relevant då det finns ett behov av att öka förståelse för den kommunala ansvarsprövningsprocessen i syfte att värna demokratin. Är politiska partier rationella i ansvarsprövningsprocessen kan det innebära att ansvarsprövningen idag används som ett partipolitiskt redskap snarare än som ett demokratiskt kontrollinstrument. Om så skulle vara fallet innebär detta att en viktig demokratisk kontrollfunktion är satt ur spel.

1.3 Textens fortsatta disposition

Jag har lagt upp texten enligt följande: Jag inleder med en bakgrundsbeskrivning av den kommunala revisionen, varefter en problematisering av ansvarsbegreppet görs. I detta avsnitt behandlar jag också svenska kommunpolitikerns ansvar samt det förfarande som ligger till grund för ansvarsprövningen. Därefter problematiserar jag politikerns drivkraft med utgångspunkt i paraplyteorin *rational choice*. Där för jag ett resonemang kring rationalitet, kopplar det till politisk drivkraft samt drar slutsatser om hur rationellt politiskt beteende kan förklara politiska partiers beteende i den kommunala ansvarsprövningen. Analysen ligger sedan till grund för de hypoteser som jag prövar i studien. Innan hypotesprövningen tar vid redogör jag för de föreställningar och överväganden som ligger till grund för de metodologiska val som jag har gjort. Därpå redovisar jag resultaten från mina intervjuer, varefter jag analyserar mitt material. Texten avslutas med slutsatser, avslutande reflektioner och uppslag till vidare forskning,

2. Bakgrund

It is not only what we do, but also what we do not do, for which we are accountable

Molière

I det här kapitlet redogör jag för ansvarsprövningen och den kommunala revisionens roll. Jag inleder med en genomgång av den kommunala revisionen och dess förhållande till politiken. Därefter diskuterar jag ansvarsbegreppet samt kopplar ansvarsutkrävande till demokratin. Avslutningsvis redogör jag för nämndpolitikernas ansvar samt hur den kommunala ansvarsprövningen går till. Att jag väljer att redogöra för revisionen och politikens ansvarighet beror på att vill sätta ansvarsprövningen i ett sammanhang. Det belyser dessutom relevansen av att denna studie genomförs.

2.2 Den kommunala revisionen

Den kommunala revisionen i Sverige har anor till 1862 års kommunalförfattningar. Allteftersom den offentliga sektorn har blivit större har revisionen kommit att bli ett allt viktigare kontrollinstrument. Framväxten av en institutionell ram för revisionen var inledningsvis blygsam, men under det senaste decenniet har dock revisionens uppgifter kommit att tydligt beskrivas i lagen (SOU 2004:107:61).

Dagens kommunala revision är förtroendevald. Efter varje ordinarie val väljer kommunfullmäktige revisorer som ska granska all kommunal verksamhet (KL 9:1). Kommunfullmäktige ska utse minst fem revisorer. Det finns inget lagstadgat krav på att fullmäkti-

ge ska välja en ordförande för revisionen, men det är praxis. Vanligtvis tillhör ordföranden något av partierna i opposition. Under mandatperioden 2007-2010 leddes 77 % av Sveriges kommunala revisioner av oppositionen (SKL 2010:2).

Revisorerna ska vara oberoende och objektiva både i förhållande till uppdragsgivaren (kommunfullmäktige) och till de granskade nämnderna. Med oberoende avses revisorernas rätt att själva välja vad som ska granskas; självständigt välja metoder och sakkunniga för granskningarna; och rätten att själva göra analyser samt framföra dessa till uppdragsgivarna. De förtroendevalda revisorerna ska också vara oberoende i förhållande till partierna, vilket innebär att de inte ska engagera sig partipolitiskt. De nomineras visserligen av partierna och väljs av fullmäktige, men de ska inte ta någon partipolitisk hänsyn (SOU 2004:107:64). Rothstein (2001:75f) resonerar ur ett demokratiskt perspektiv att användandet av politiker i diverse kommittéer sörjer för att skänka en medborgerlig dimension till politiska processer. Politikerna antas besitta ett medborgerligt omdöme som förväntas leda till högre legitimitet. Rothstein lyfter dock att det finns en påtaglig risk för politisering av ärendena som kommittén behandlar.¹

Revisionen ska kontrollera att nämnderna bedriver sin verksamhet på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt; att den interna kontrollen är tillräcklig; att räkenskaperna är rättvisande; och att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredsställande sätt (KL 9:9). Enligt nationalencyklopedin definieras "ändamålsenlig" som något som lämpar sig väl för sitt sammanhang (Internet 1). I ett revisionellt sammanhang ska ändamålsenlig verksamhet förstås som sådan verksamhet som bedrivs i enlighet med fullmäktiges riktlinjer och i enlighet med de lagar som gäller.

¹ Risken diskuteras i avsnittet 2.1.2 *revisionens politiska dimension*.

Revisorerna ska i den mån det krävs av god revisions² ta hjälp av sakkunniga biträden för att fullfölja sitt uppdrag (KL 9:16). De sakkunniga gör på uppdrag av revisorerna granskningar och presenterar dessa för revisorerna som sedan tar ställning till om de ska anta dem som sina egna. De sakkunniga biträdena handlas vanligtvis upp och kommer därför i regel från privata revisionsfirmor. De större kommunerna i Sverige har dock egna kommunala revisionskontor med egna kommunalanställda sakkunniga biträden.

Samtliga granskningar avslutas med rekommendationer om hur den offentliga verksamheten kan förbättras. Revisionsrapporterna skickas till fullmäktige för kännedom och till den nämnd som har fått sin verksamhet granskad. Revisorerna kräver vanligtvis att nämnden ska svara på den kritik som revisionen har lyft.

Revisorerna ska årligen lämna in en revisionsberättelse. I denna ska resultatet från det gångna årets revision framgå. I revisionsberättelsen kan revisorerna rikta anmärkning mot nämnder, fullmäktigeberedningar eller enskilda förtroendevalda. Med utgångspunkt i årets granskningar ska revisorerna i revisionsberättelsen redogöra för om de anser att fullmäktige bör ge de olika nämnderna ansvarsfrihet (KL 9:16-17).

Revisorerna saknar sanktionsmedel, men de får väcka ärenden i fullmäktige om det rör förvaltningen och ligger inom ramen för deras uppdrag eller om det gäller en granskning (KL 5:23).

² Begreppet 'god revisions²' och dess förhållande till den kommunala revisionen utvecklas inte ytterligare i denna text. Kortfattat innebär 'god revisions²' enligt SKL *de föredömliga och goda principer samt tillvägagångssätt som är allmänt vedertagna där revision utförs. Med allmänt vedertagen menas den praxis som råder i en kvalitativ krets av revisorer* (SKL 2010a:6)

2.1.2 Revisionens politiska dimension

Den kommunala revisionen har en viktig demokratisk funktion. Det beror dels på att revisionen ger kommunfullmäktige underlag för ansvarsprövningen, dels på att de granskningar som revisorerna gör i sig fyller en viktig demokratisk funktion. Tarschys (2002:71f) menar att granskningar³ kan ha en förtroendebyggande funktion; leda till ökad förståelse för de politiska beslut som fattas; samt ha en inverkan på både förvaltningens och politikens allmänna förnyelse. Chelimsky (2005:39) resonerar på ett liknande sätt, men med tillägget att granskningar bland annat kan leda till förbättrad möjlighet till parlamentarisk översyn; stärka underlaget vid policyframtagande; förbättra myndigheters verksamheter; samt bidra till fördjupad kunskap bland medborgarna om det offentliga förehavanden⁴. Revisorernas granskningar antas således leda till att hålla medborgarna informerade och upplysta, vilket är en förutsättning för att de ska kunna kräva ut ansvar av politikerna.

Det pågår en diskussion om gransknings relation till politiken. Karlsson Vestman och Conner (2006:231,235) hävdar exempelvis att det finns tre synsätt genom vilka relationen kan förstås. De tre synsätten bygger på olika ontologiska grundföreställningar och varierar från strikt syn på granskaren som avskild från politiken, till en syn på förhållandet som omöjligt att sära på. Trots att jag anser att det förra synsättet bör vara vägledande rent normmässigt, anser jag det vara problematiskt att utföra granskningar helt värderingsfritt. Granskaren befinner sig i en politisk omgivning, och utvärderingen blir som ett

³ I texten har jag låtit granskningar vara synonymt med utvärderingar.

⁴ Texten förekommer också i en gruppuppgift (2009) författad under kursen *utvärdering i politik och förvaltning*.

resultat av subjektiva bedömningar, tolkningar och förförståelse ett politiskt dokument (Karlsson Vestman & Conner, 2006: 233f).

Markiewicz (2008) argumenterar för att alla granskningar görs i en politisk intressentkontext. Kontexten påverkar granskarens möjlighet att behålla sitt oberoende och sin objektivitet, vilket i längden kan leda till ogynnsamma konsekvenser för granskningarnas trovärdighet. Med utgångspunkt i Taylor och Ballochs argument att granskningar är socialt konstruerade och politiskt formulerande, samt i att granskningar kommer till i ett sammanhang där intressenter konkurrerar, menar Markiewicz (2008:36f) att det vore närmast naivt att tro att granskningar inte påverkas av sin omgivande kontext. Markiewicz menar att granskare kan få svårt att bibehålla objektiviteten och oberoendet eftersom de måste väga dessa värden mot lojaliteter, organisatoriska imperativ och sina egna karriärmässiga självbevarelser. Det medför en risk att utvärderaren inte vågar kritisera, inte kan kritisera eller att positiv feedback ges i för hög utsträckning. Då de förtroendevalda revisorerna är tillsatta av politiska partier är de också beroende av dem för sin ställning. Det innebär att de i viss mån måste väga sin lojalitet mot partiet och sina politiska uppfattningar, mot lojaliteten mot det oberoende och objektiva uppdraget att vara revisor.

Problemet med den politiska aspekten av granskningar är som mest tydlig när det kommer till den potentiella användningen av dem. Materialet kan användas som politisk slagmaterial, och därmed utnyttjas för att legitimera eller kritisera verksamhet (Vedung 2009:255). När det kommer till revisionens granskningar kan dessa användas bland annat för att kritisera och legitimera majoritetens styrning av verksamheten.

Den kommunala revisionen är en politisk aktör av två anledningarna. Det handlar dels om att revisorerna är partipolitiskt tillsatta, dels om att de granskningar och rekommendationer de tar

fram existerar i en politisk kontext. Hur detta påverkar den kommunala ansvarsprövningen är inte föremål för analys i den här studien. Det bör dock poängteras att den kommunala revisionens politiska dimension eventuellt kan förklara varför kommunfullmäktige inte alltid röstar i enlighet med revisorernas rekommendationer.

2.2 Ansvarsprövning

2.2.1 Att ha ansvar eller att vara ansvarig

Inom den samtida samhällsvetenskapliga diskursen finns få ord som är så frekvent använt som ansvarsutkrävande (Gregory 2005:557). Den svenska terminologin är dock klumpig. Ordet *ansvar* används på flera olika sätt. Inom statsvetenskap ska *ansvar* enligt nationalencyklopedin (Internet 2) förstås som "de rättsliga eller politiska konsekvenserna av handling eller underlåtenhet". I en SOU (2005:104:490f) konstaterar utredaren att ansvar, både formellt och i vardagligt tal-språk, används på ett antal olika sätt. Det används i bemärkelsen att någon har ansvar för något visst (1) och att någon måste ställas till svars (2). Vi talar därtill om att någon kan vara ansvarig för något som har inträffat (3). Utredaren menar att ansvar kan användas i betydelseerna: att ha ansvar som uppgift (1); framåtblickande ansvar (2); och bakåtblickande ansvar (3). Det senaste bör förstås som ansvarighet och innebär ansvar för redan genomförda handlingar. Betydelsen ligger närmast den engelska termen *accountability*, vilket kommer ur ordet *account*. Den direkta svenska översättningen är redogörelse. Termen innebär en skyldighet att redovisa för förlopp samt svara på frågor (SOU 2005:104:490).

Begreppet *accountability* är inte heller stringent använt i tal-språket. Gregory (2005:558) menar att termen många gånger an-

vänds synonymt med *responsibility*, och att detta är felaktigt. *Accountability* handlar om politisk och organisatorisk hushållning, medan *responsibility* snarare handlar om frågor av moralisk beskaffenhet. Enligt Thomas (2003:549) är den innehållsliga betydelsen av *accountability* kontroversiell. Han påpekar dock att det finns samstämmighet om begreppet kärnbetydelse som är:

“Accountability is a formal relationship governed by a process. As a relationship, it involves a person or body in position of authority assigning or negotiating with others the performance of certain responsibilities, ideally based on agreed-upon expectations and standards” (Thomas 2003:549).

Enligt Ahlbäck (2001:289) är den som är ansvarig för en verksamhet:

“[...] skyldig att ta på sig skulden för det som gått snett, även om det ligger utanför hennes eller hans omedelbara och direkta inflytande” (ibid.).

Det innebär att *ansvarighet* handlar om att stå till svars för något, vare sig den med ansvarighet har utfört den aktuella handlingen eller ej. Ahlbäck skriver vidare:

“[...] det rör sig om en förpliktelse att bemöta anklagelser om eventuella försummelser, vilka – om anklagelserna är riktiga – kan leda till att vederbörande måste ta konsekvenserna av det inträffade och t.ex. avgå” (ibid.).

I ansvarighetsbegreppet finns följaktligen en ansvarsutkrävandedimension. Papadopolous (2007:470) menar att ansvarsutkrävande kan definieras som en relation mellan en aktör och ett forum, där det åligger aktören att förklara och rättfärdiga sitt beteende och där forumet har möjlighet att ställa frågor och döma aktören så att konsekvenser uppstår för aktören. Bovens (2007:450f) applicerar samma perspektiv på ansvarsutkrävande, och menar att definitionen innehåller ett antal

dimensioner som kan och bör vidareutvecklas. För det första menar han att aktören antingen kan vara en individ, en politisk institution, en grupp eller en förvaltning. Motparten, forumet, kan bland annat vara en överordnad individ, en politisk församling, en myndighet eller väljarkåren. Själva ansvarighetsförhållandet mellan forumet och aktören består vanligtvis av att aktören är skyldig att informera forumet om sina förehavanden (1), att forumet kan undersöka aktören (2) och att forumet kan bestraffa aktören för ickeönskvärt beteende (3).

Ansvarsutkrävande kan vara mellan väljare och politiker. För att väljare i efterhand ska kunna utkräva ansvar menar Manin (2002:194f) att tre krav måste uppfyllas. Det måste vara möjligt att urskilja vilka som har ansvaret för den politik som har förts (1); väljarna måste ha möjlighet att faktiskt avsätta de ansvariga politikerna (2); och alla inblandade aktörer måste ha tillgång till ungefär samma information (3). Om de styrande har tillgång till mer information än övriga aktörer blir det svårare att avsätta de som styr.

Med utgångspunkt i ovanstående kan vi förstå ansvarighet, eller den anglosaxiska motsvarigheten *accountability*, som en *formell relation*. Att vara ansvarig innebär att ha ansvar för något, och att bli *ställd till svars* för aktiviteter som den med ansvarighet eventuellt inte direkt kan påverka. För att ansvarighet ska föreligga måste därför ansvarsutkrävande vara möjligt och *sanktioner* måste kunna utfärdas. Den med ansvarighet kan vara antingen en individ, en aktör eller en grupp. Aktören har ansvar inför någon typ av forum som har utredande, frågeställande och/eller sanktionerande makt.

2.2.2 Ansvarsutkrävandets samhällseliga roll

Enligt Gilljam och Hermansson (2003:16f) finns det i den akademiska litteraturen huvudsakligen två teoretiska sätt att se på den representativa demokratin. En framåtblickande syn innebär att väljarna ger

mandat åt politiker eller politiska partier som de anser är bäst lämpade att styra under den kommande mandatperioden. Den mer bakåtblickande ansvarsmodellen lägger tonvikten på att väljare använder sin röst retrospektivt för att ställa den politiska ledningen till svars för den politik som har förts under mandatperioden. Kumlin (2003:85) förklarar att ansvarsförespråkarna intar en väljarskeptisk hållning. De resonerar att väljarna inte har en klar bild över skillnaderna mellan partierna och att deras åsikter i olika frågor skiftar allteftersom de får tillgång till mer kunskap. Det är därför mer fruktgivande för väljarna att rösta efter vad de politiska partierna faktiskt har åstadkommit för resultat. En effekt på politikens beteende är att de tvingas lösa sådana problem som de vet om att väljarna kommer att prioritera vid nästa val. Manin (2002:192f) menar att det med anledning av det regelbundna ansvarsutkrävandet finns ett incitament för politiska företrädare att förutse de reaktioner som den förda politiken ger upphov till och sedan ta hänsyn till dessa reaktioner vid beslutsfattande. Det antyder att ansvarsutkrävandet i sig kan påverka den politik som förs genom att incitamentet utgör en strukturerande kraft som politiska aktörer förhåller sig till när de ska besluta sig för handlingsalternativ.

Det finns inte något tydligt empiriskt stöd för att väljare i sitt röstande antingen är mandatgivande eller ansvarsutkrävande. Fiorina (1981) visar att väljarna i hög utsträckning tar i beaktande retrospektiva bedömningar när de beslutar sig för hur de rösta. I modern forskning finns stöd för båda synsätten (Pettersson et al. 2002:66), även om svenska valrörelser i stort kretsar kring framåtsyftande politik (Kumlin 2003:92f).

Ansvarsutkrävande antas vara grundläggande, samt ha positiva effekter för det demokratiska samhället. En generell åsikt är enligt Behn (2001:2) att godtycklighet, korruption och ineffektivt användande av skattemedel kan kontrolleras med hjälp av ansvars-

utkrävandemekanismer. Eftersom politiker vet om att väljarna kommer att kräva ut ansvar kommer politikernas eventuellt bedrägliga beteende att begränsas.

Ansvarsutkrävande gör dessutom det politiska systemet demokratiskt även när resterande delar av systemet inte fungerar. Om det under mandatperioden inte är möjligt för väljarna att ha inflytande över politiken fungerar ansvarsutkrävande åtminstone som en kanal för väljarna att retrospektivt bestraffa resultat, beteende och idéer som är otillfredsställande (Kumlin 2003:86). Hanberger (2009:2f) framhåller dock att den gemene väljaren inte alltid uppfattar att politikerna ensamt är ansvariga för politikens resultat. Han menar också att väljarna har svårigheter att särskilja på ansvarighet (*accountability*) och ansvar (*responsibility*). De får för sig att de tjänstemän som fattar besluten delar det formella ansvaret med de ansvariga politikerna. Han skriver:

“Many citizens tend not to make a clear distinction between formal accountability and moral responsibility. They think, for example, that street-level bureaucrats who make decisions impacting on people’s lives share responsibility with formally accountable politicians” (Hanberger 2009:3).

Ansvarsutkrävande behöver för övrigt inte bara ge upphov till positiva effekter. Kumlin (2002:268) visar exempelvis att om politiker har en känsla av att de allt som oftast bestraffas för någon typ av motgång, men sällan får positiv feedback för sina framgångar, minskar incitamenten för politiker att hantera sådana problem som är hög-prioriterade av väljarna. I huvudsak tycks dock ansvarsutkrävande vara centralt för den representativa demokratin.

2.2.3 Nämndpolitikernas ansvarighet

Vad innebär ansvarighet för nämndpolitiker? I ett revisionellt sammanhang förekommer begreppet revisionsansvar med vilket politi-

kernas demokratiska, rättsliga och ekonomiska ansvar avses. En grundprincip i svensk demokrati är att det är de förtroendevalda kommunpolitikerna som har det yttersta ansvaret för beslutsfattande, verkställighet och granskning av offentlig politik. Detta gäller även när befogenheter har lämnats över till någon annan, och i synnerhet om befogenheter har lämnats över till tjänstemän. Det är alltså nämndpolitikerna som är ansvariga för den verksamhet som faller inom ramen för nämndens ansvarsområde (SOU 2004:107:54). Det ligger väl i linje med Ahlbäcks (2001:289) syn på ansvarighet, som gör gällande att ansvarighet handlar om att stå till svars för något vare sig den med ansvarighet har haft direkt inflytande över det inträffade eller ej.

Nämndpolitikernas ansvar definieras i kommunallagen. Nämnderna ska ansvara för att fullmäktiges beslut förverkligas. Vidare ska nämnden se till att den verksamhet som bedrivs inom nämndens ansvarsområde utövas i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har beslutat. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredsställande sätt (KomL 6:14). Ansvarigheten är både kollektiv och individuell. Det innebär att en hel nämnd kan ställas till svars för de beslut som har fattats, samtidigt som det är möjligt för en enskild politiker att krävas på individuellt ansvar. Ibland kan exempelvis en förtroendevald ha fattat ett beslut utan övriga nämndpolitikernas kännedom (SOU 2004:107:55). En gång om året röstar kommunfullmäktige om huruvida nämnpolitikerna ska ges ansvarsfrihet för det gångna året. De ställs då till svars för den verksamhet som de har haft ansvarighet för det senaste verksamhetsåret.

Nämndpolitikerna är ansvariga inför kommunfullmäktige. Den kommunala revisionen ställer på uppdrag av kommunfullmäktige frågor om nämndernas verksamhet, varefter fullmäktige med utgångspunkt i revisorernas revisionsberättelser prövar om de an-

svariga nämndpolitikerna ska ges ansvarighet (SOU 2004:107:55). Med Bovens (se avsnitt 2.2.1) retorik är nämndpolitikerna skyldiga att informera fullmäktige (forum) om sina förehavanden; fullmäktige undersöker nämndernas förehavanden med hjälp av de kommunala revisorerna; och fullmäktige kan bestraffa nämndpolitikerna för ickeönskvärt beteende. För att fullmäktige ska kunna fullfölja sitt uppdrag har de förtroendevalda revisorerna fått uppdraget att ställa frågor och utreda.

2.2.4 Den kommunala ansvarsprövningen

Formerna för den svenska ansvarsprövningen ges huvudsakligen genom att allmänna val regelbundet anordnas. Genom de allmänna valen kan medborgarna bara kräva ansvar av de politiker som sitter i kommunfullmäktige, inte i nämnderna. När det kommer till prövningen av nämndpolitikernas ansvarighet är därför fullmäktige det dömande organet.

Förutsättningarna för den kommunala ansvarsprövningen finns i kommunallagens femte kapitel. Där anges att kommunfullmäktige innan juni ska besluta om ansvarsfrihet ska ges eller vägras. Om revisorerna har riktat anmärkning mot en nämnd eller enskild nämndpolitiker ska kommunfullmäktige besluta om anmärkning även ska riktas från fullmäktiges sida. Om det inte är uppenbart obehövt ska fullmäktige motivera sitt ansvarsprövningsbeslut. Fullmäktige ska alltid motivera beslutet att rikta anmärkning mot en politiker eller en nämnd (KL 5:25a). Enligt SKL (internet 3) har kommunfullmäktiges beslut i ansvarsfrågan mycket stor betydelse. Beslutet signalerar till den ansvarsprövade nämnden eller styrelsen hur fullmäktige ser på den verksamhet som vederbörande nämnd är ansvarig för. Genom revisionens granskningar och kommunfullmäktiges ansvarsprövning får väljarna kunskap om hur nämndpolitikerna sköter sina åtaganden.

Skulle fullmäktige besluta sig för att vägra en nämnd ansvarsfrihet får fullmäktige besluta att skadeståndstalan ska väckas mot ledamöterna. Detta ska ske inom ett år från det att beslutet om ansvarsfrihet fattades om det inte rör sig om brottslig verksamhet (KL 5:25b). Utöver detta kan nekad ansvarsfrihet enligt SOU 2004:107 (71f) även leda till att fullmäktige väcker åtal. Det tillhör dock vanligheten att de ledamöter som inte får ansvarsfrihet entledigas från sina politiska uppdrag eller att de frivilligt avgår. Det är värt att notera att det enligt Lundin (2010:13) inte finns några klara regler eller rutiner för när ansvarsfrihet ska beviljas eller vägras.

Opinionseffekten av nekad ansvarsfrihet är än så länge ostuderat. Forskning på hur opinionsläget påverkas av politiska skandaler på risknivå har dock analyserats av Persson och Sundell (2011). De konstaterar att politiska skandaler har en signifikant negativ effekt på opinionsstödet, men att denna effekt är kortvarig. De visar också att de genomsnittliga negativa effekterna på väljarstödet har tilltagit i styrka över tid. Nekad ansvarsfrihet kan jämföras med en politisk skandal då det är en tydlig signal om att en politiker, en politisk fraktion eller ett politiskt parti har misskött sitt åtagande. Det parti som vars politiker avsätts skulle rimligtvis få negativ publicitet. Förutsatt att väljarnas uppmärksammas om bristfälligheterna torde opinionseffekten åtminstone kortsiktigt vara negativ för parten som inte fått ansvarsfrihet.

2.1.1 Tidigare studier av den kommunala ansvarsprövningen

Revisionen och den kommunala ansvarsprövningen har varit föremål för flera statliga granskningar de senaste decennierna. I början av 2000-talet genomfördes en statlig utredning för översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt. Utredarna kom fram till att kommunfullmäktige i en absolut majoritet av alla

ansvarsprövningar röstar så som revisorerna har rekommenderat men att det finns många exempel på när fullmäktige uppenbarligen har struntat i revisorernas anmärkningar. Enligt utredarna riskerar den kommunala ansvarsprövningen att uppfattas som meningslös och svag om kommunfullmäktige och andra kommunala nämnder inte tar revisorernas kritik på allvar (SOU 2004:107:12).

Inom ramen för den ovanstående utredningen fick Ann-Britt Karlsson (2004) uppdraget att undersöka hur kommunfullmäktige-politiker ser på den kommunala revisionens funktion och dess betydelse för den kommunala gransknings- och ansvarsprövningsprocessen. Det framgår i hennes rapport att revisionens samlade bedömning anses utgöra ett viktigt underlag vid beredningen av ansvarsprövningen. Revisionen ses vidare som en central funktion när det kommer till att öka legitimiteten för det offentliga och allmänhetens allmänna förtroende för politiker.

Även *Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* har studerat revisionen och ansvarsprövningen. De ställer sig kritiska till att revisorerna behöver uttala sig i ansvarsfrågor. De menar att revisorernas centrala roll i ansvarsprövningen riskerar att leda till att de dras in i det politiska spel som pågår i fullmäktige under beredningen av ansvarsfrågan. Det skulle vara bättre, skriver de, om den kommunala revisionen inte hade i uppgift att uttala sig i ansvarsfrågan, utan istället bara var kunskapsskapande. De kunde då ta fram underlag till ansvarsprövningen utan att formellt vara en del av den (Lundin 2010:12ff).

3. Teoretisk referensram

Parties formulate policies in order to win elections, rather than win elections to formulate policies

Anthony Downs

3.1 Rational choice

Rational choice-teori kan förstås som ett samlingsbegrepp för flera statsvetenskapliga, sociologiska och politiska teorier. Många teoretiker resonerar att rational choice är ett vetenskapligt paradig som under de senaste decennierna kommit att ta allt större plats i den statsvetenskapliga diskursen (Cox, 2004). Schematiskt bygger de olika teorierna på föreställningen att politiska beslut kan förstås på samma sätt som marknadsbeslut (Hill 2009:91), och på grundantagandet att människor är rationella i bemärkelsen att de vill maximera antingen sin nytta eller sina intressen (Shapiro & Green 2004:13). Det råder dock ingen konsensus kring exakt vad teoribildningen innebär. Vissa gemensamma drag förenar dock de olika förståelserna. Hindmoor (i Hill 2009:91) nämner bland annat beteende baserat på *rationalitet*, *egenintresse som drivkraft* samt *subjektivism*⁵ som förenande element. Exempel på teorier som faller inom ramen för den mer

⁵ Även kallat metodologisk individualism. Bygger på föreställningen att makrofenomen måste studeras med utgångspunkt i individen och hennes beslut. Alla förklaringar som bygger på sociala strukturer måste förkastas eftersom de inte tar sin utgångspunkt direkt i individen.

övergripande teoribildningen rational choice är public choice, social choice, spelteori och rational actor-model (Shapiro & Green 2004:xi). I följande avsnitt problematiserar jag *rational choice* vidare. Jag kommer inledningsvis att definiera det grundläggande begreppet *rationalitet* och diskutera diverse påverkansfaktorer för att därefter diskutera teorins brister respektive styrkor när det kommer till att förklara politiskt beteende. Avslutningsvis förklarar jag hur teoribildningen kan användas för att förstå svenska kommunpolitikerns beteende när det kommer till ansvarsprövningen.

3.1.1 Att vara rationell

Ordet *rationalitet* är etymologiskt besläktat med rationalisering vars ursprung kan spåras till det latinska ordet *rationalis* som betyder *som avser räkning, förnuftig* eller *förnuftsbegåvad* (Internet 4). Inom den akademiska diskursen råder ingen fullständig enighet kring definitionen av begreppet. Allmänt tycks rationalitet handla om någon typ av maximering, även om det inte råder samstämmighet om vad det är som maximeras (Shapiro & Green 2004:14). Enligt den klassiska nationalekonomin antas rationalitet bygga på nyttomaximering som en funktion av konsumtion av varor. Quiggin (1987:10) påtalar att det har argumenterats att denna syn har förklaringskraft när det kommer till analys av aggregerade marknadens funktionssätt men att den inte är en realistisk beskrivning av mänskligt beteende. Jag utgår istället från att rationalitet är synonymt med en strävan efter att uppnå vissa mål.

Shapiro och Green (2004:14f) menar att de flesta rational choice-teoretikerna är överens om att vissa konsekvenskrav (eng. *consistency requirements*) ska vara uppfyllda för att någonting ska få anses vara rationellt. För det första måste en aktörs möjliga handlingsalternativ/preferenser gå att rangordna (assumption of connectedness). För det andra måste denna ordningsföljd vara konsekvent. Shapiro

och Green (ibid.) skriver att om A föredras framför B, och om B föredras framför C, då måste A föredras framför C.

Schram (1992:425) menar att rationalitet handlar om att använda alla tillgängliga instrument för att uppnå högsta möjliga nivå av tillfredsställelse. Han skriver vidare att en aktör är rationell om den maximerar en viss nyttofunktion givet de begränsningar den står inför. Schram skriver:

“an individual acts rationally if (s)he maximises some objective function (utility) given the constraints (s)he is faced with” (Schram 1992:425).

Det är teoretiskt möjligt att göra en åtskillnad mellan tunn och tjock rationalitet (eng. *thin* respektive *thick rationality*). Den tidigare innebär att en aktör kan anses vara rationell om densamme på ett effektivt sätt väljer det bästa av de tillgängliga alternativen i syfte att försöka nå sina mål. Yee (1997:1003) menar att de som resonerar i termer av tunn rationalitet bortser från de faktorer och preferenser som bygger upp det rationella beteendet. Den tjocka rationaliteten innebär en vidareutveckling av den tunna rationaliteten, och innebär ett inkorporerande av aktörens preferenser och föreställningar. Anhängare av den tjockare definitionen av rationalitet förutsätter att aktörer som agerar inom samma kontext värdesätter samma sak. Det kan då handla om makt, rikedom eller den status och extrainkomst som kommer från att inneha ett visst ämbete. Anhängare av den tunna rationaliteten kan få alla val att vara rationella så länge de uppfyller konsekvenskraven.

Riker (i Shapiro & Green 2004:18) menar att till och med självmord kan tolkas som ett resultat av en rationell analys, då ett sådant agerande livet kan anses vara det bäst tillgängliga alternativet för att nå något visst mål. Anhängare av den tunna rationaliteten menar att ett sådant mål gott och väl kan vara att avsluta livet.

Hur kan preferenser vidare förstås? Sen (1982:71,89) påtalar att somliga teoretiker hävdar att preferenser kan förstås utifrån vilka val en aktör gör, eftersom det inte finns något valoberoende sätt att förstå någons inställning till valbara alternativ. Yee (2009:1003f) menar dock att detta synsätt tenderar att leda till cirkelresonemang eftersom preferenser definieras utifrån val och eftersom val påverkas av preferenser. Istället bör preferenser förstås i ljuset av vad aktören förväntar sig för nytta av ett visst handlingsalternativ. Ett grundantagande är att aktörer rangordnar handlingsalternativ i enlighet med vissa antaganden och sedan väljer det handlingsalternativ de anser har högst nytta. Exempel på sådant grundantagande är väljarnas reaktioner. Enligt Shapiro och Green (2004:15) är fokus på det förväntade, framtida värdet av ett handlingsalternativ viktigt att ta i beaktande i rationalitetssammanhang då beslutsfattande alltid sker i en osäkerhetskontext. De exemplifierar med en bondes val av vilket sädesslag personen ska så. För att kunna fatta sitt beslut måste bonden göra antaganden om det framtida värdet. Det rationella beslutet är att välja det alternativ som ger upphov till högst måluppfyllelse givet vad han kan anta om framtiden.

Det råder vidare oenighet om det är rationellt att eftersträva att uppfylla generella eller gruppintressen eller om det bara är rationellt att eftersträva sina egna personliga intressen. Frågan är om grupper kan ha egna intressen och om dessa kommer från de deltagande individernas egenintressen eller om de kan sägas vara suveräna. Kollektivt handlande kan förstås som summan av enskilda individers personliga strävanden.

Att aktörsgrupper som verkar inom samma kontext har samma strävanden får stöd av denna syn. Egenintresse är vidare att förstås som strävandet efter de personliga mål som en aktör antas ha (Schram 1992:425). Lindeberg och Frey (1993:196) hävdar att det finns två universella mål för individer. Dessa är fysiskt välmående

och socialt erkännande. För att nå dessa mål använder sig individer av olika instrument. Dessa instrument är mål i sig själva (instrumentella mål). För att en individ ska få socialt erkännande krävs exempelvis status och att andra uppfattar att man har gjort rätt sak. För att en individ ska må fysiskt bra krävs bland annat stimulans, vila och bekvämlighet.

Lindberg och Frey (ibid.) menar att alla mål kan organiseras i en hierarki med de universella målen högst upp. De skriver:

“On a lower level, there are again instruments for reaching the higher level instruments, etc. For example, for the production of physical well-being, virtually every adult in our society needs money in order to buy material goods, rest and amusement. Goals are thus hierarchically structured, with the general human goal on top and with lower level goals being structurally explained” (ibid.).

En effekt av ovanstående är enligt Lindberg och Frey (ibid.) att det finns en nyttofunktion som är identisk för alla men att det finns flera olika produktionsfunktioner. Produktionsfunktioner är kedjor av instrumentella mål som slutligen leder till de två universella målen. Lindberg och Frey uttrycker det enligt följande:

“[...] production functions each of which specifies the instrumental relationship between lower order and higher order goals for a particularly category of people” (ibid.).

Enligt Lindberg och Frey (ibid.) finns instrumentella mål som är gemensamma för olika kategorier av människor. En sådan kategori är politiker.

I denna studie utgår jag inte från rationalitetsbegreppets strikta nationalekonomiska betydelse. Istället definierar jag rationellt beteende som baserat på val av det handlingsalternativ som en aktör förväntar sig ger upphov till bäst förverkligande av egenintresset.

Egenintresse ska förstås som strävandet efter att nå de överordnade målen fysiskt välmående och socialt erkännande. För att nå dessa mål finns instrumentella mål som är gemensamma för olika kategorier av människor. Vad den typen av måluppfyllelse är definieras i nästa kapitel. Där utvecklas ovanstående förståelse av rationalitet i förhållande till politiska aktörers beteende. Rationalitetsbegreppet kommer att utvecklas vidare och ovanstående definition är därför preliminär.

3.1.2 Vad motiverar politiker?

Följande avsnitt utgår från grundantagandet att offentliga aktörer beter sig rationellt och att liknande aktörer som verkar inom samma kontext drivs av samma rationalitet. Inom ramen för den teoribildning som kallas public choice antas tjänstemän drivas av viljan att maximera sin status medan politiker antas vilja bli omvalda och maximera sitt inflytande. De antas vilja maximera sin nytta och de röstar därför på det alternativ som möjliggör högst möjliga nytta.

Downs menade att politiker motiveras av ett begär efter makt, prestige och hög inkomst. Liknande resonemang anförs av van Thiel (2004:81) som skriver att politikers drivkraft dels är att tillfredsställa väljarnas preferenser, dels att ge sig hän sina egna mål. Van Thiel argumenterar för att en politikers fysiska och sociala välmående är uppbundet i möjligheten att bli omvald. Om politikern inte blir omvald förlorar hon sitt arbete vilket får till följd att hennes möjlighet att maximera sitt välmående helt begränsas. Van Thiel skriver följande för att beskriva de tre drivkrafter som gör att en politiker maximerar sitt välmående genom att röstmaximera:

“Being a politician allows one (1) to acquire the wealth and/or power associated with being a politician; (2) to propagate and implement ideologies, beliefs or opinions; (3) and attain (more) political support” (van Thiel 2004:181).

Som tidigare nämnt menar Schram (1992:425) att rationalitet handlar om att maximera en nyttofunktion givet de begränsningar som en aktör står inför. Van Thiel (2004:180) resonerar i liknande termer. Hon menar att en politisk aktörs möjlighet att nå sitt mål är begränsat av de resurser den har till förfogande och de begränsningar som den står inför.

Patrik Öhberg (2011:141) har skrivit en avhandling om karriärambitioner som politisk motivationskraft. Han visar att karriärambitioner förekommer i flera politiska miljöer och att den typiska riksdagsledamoten med karriär som drivkraft bland annat generellt sett är yngre, äntrar rikspolitiken som yrkespolitiker och ser det som betydelsefullt att göra sin röst hörd snarare än följa partilinjen.

I Sverige är medlemskap i ett politiskt parti en grundläggande förutsättning för att man ska kunna utvecklas som politiker. Om ett parti lyckas väl i ett val ökar möjligheten för den enskilde förtroendevalde partimedlemmen att kunna njuta av de fördelar som kommer med det politiska livet. Medlemskap i partier kan alltså tolkas som ett medel för att en enskild ska kunna maximera sin nytta. Downs (1957:28ff) menar att politiska partier är en sammansättning av människor med det gemensamma målet att maximera stödet från väljarna för att kunna kontrollera den styrande makten. Varje parti drivs därför av viljan att få fler röster än någon annan. Strøm och Müller (1999:8) anför att Downs analys är mest tillämpbar på tvåpartisystem. Downs (1957:159) menar dock att röstmaximering är målet även för småpartier, då fler röster möjliggör möjligheten att ingå i en koalition. När partiet ingår i en koalition ökar dess makt och fler av dess företrädare får ledande positioner.

Det kan finnas en trade-off mellan politiska partiers vilja att röstmaximera och deras vilja att inneha maktpositioner. Strøm (i Narud 1996:480) visar att styrande partier kan hållas mot högre standarder än oppositionen vad gäller verkställande och allmänt

utförande, vilket innebär att det ibland kan vara en nackdel ur röstmaximeringssynvinkel att ha styrande positioner.

Enligt Strøm och Müller (1999:5) går det utifrån litteraturen att dela in partiers beteenden i tre olika modellkategorier. De benämner dessa modeller (1) *office-seeking*, (2) *policy-seeking* och (3) *vote-seeking*. Den första modellen handlar om att målet för partiet är att få kontroll över de exekutiva organen, medan den andra modellen snarare tolkar partiers beteende som uppbundet i det slutliga målet att ha stor inverkan på offentlig policy. Den tredje modellen innebär i sin enkelhet röstmaximering. Det bör dock poängteras att röstmaximering är en förutsättning för att ett parti ska kunna ha inflytande över policyprocessen, och för att partiets representanter ska kunna få maktpositioner fodras ett starkt stöd i väljarbasen. Vare sig partier eller enskilda politiker har som yttersta målsättning att påverka eller stärka sitt inflytande är därför röstmaximering ett underliggande måste. Notera likheten med Lindberg och Freys resonemang om instrumentella mål. För att en politiker ska nå de överordnade målen fysiskt välmående och socialt erkännande måste hon lyckas väl inom politiken. I syfte att göra det måste det parti som politikern tillhör lyckas väl i opinionen. Ett instrumentellt mål torde därför vara starkt stöd i opinionen. Medlet – röstmaximering – är sålunda också ett mål. Alla beslut som motiveras av att nå det målet är därför rationella.

För att kunna få och ha kvar tillräckligt med röster för att bli omvalda kommer politiker att välja det policyalternativ som är mest attraktivt i väljarbasen (van Thiel 2004:181). Eftersom politiker inte alltid känner till väljarnas sanna preferenser, måste de göra antaganden om väljarnas reaktioner. Det förväntade värdet, eller avkastningen, på ett handlingsalternativ är grundläggande i definitionen av rationellt beteende. Rationella politiska aktörer gör därför antaganden om hur de tror att möjligheten till måluppfyllelse kan kom-

ma att påverkas av att ett visst beslut fattas. En parallell kan dras till forskning om antecipering. Mats Bengtson skriver att antecipering innebär att:

"B agerar med hänsyn taget till hur hon tror att A kommer att reagera eller med hänsyn taget till A:s preferenser" (Bengtsson 2011:38).

Enligt Downs (1957:41) är alla val väljarnas dom över hur de styrande partierna har skött sitt åtagande. Ferejohn (1986:7) menar att partier i sitt val av policyer anteciperar väljarnas *performance-oriented voting*. Den vaksamme erinrar sig att många väljare tenderar att istället för att rösta framåtsyftande röstar retrospektivt för att straffa otillfredsställande resultat (Kumlin 2003:86). Manin (2002:192f) menar att det med anledning av ansvarsutkrävandet finns ett incitament för politiska företrädare att förutse de reaktioner som den förda politiken ger upphov till och sedan ta hänsyn till dessa. Manin uttrycker det som att politiker alltid har intresse av att vid *aktuella* beslut ta i beaktande väljarnas *framtida* reaktioner.

Patrik Öhberg (2011:15f) resonerar i sin avhandling att det kan uppfattas som allmänt cyniskt att förminska politiskt engagemang till en fråga om karriärsambitioner eller rationalitet men att den representativa demokratins goda funktionssätt faktiskt gynnas av egenintresse som politisk drivkraft. Om det inte spelar någon roll för politiker att stanna kvar på sina positioner förlorar väljarna sin viktiga möjlighet att påverka. Att väljarna har möjlighet att rösta bort politiker som betar sig på ett önskat sätt gör att de politiska företrädarna i hög utsträckning tar konsekvenserna av sitt handlande i beaktande när de beslutar sig för hur de ska agera.

Då rationalitet handlar om att välja det alternativ som ger upphov till högst tillfredsställelse av egenintresset, och eftersom medlet för att kunna närma sig en tillfredsställelse av egenintresset är att ha stöd i opinionen, kan vi förstå rationellt politiskt beteende i ter-

mer av röstmaximering. Eftersom ambitionen att röstmaximera är allmän för politiker kan vi också förstå politiska partier, som byggs upp av människor med samma strävan, utifrån röstmaximeringsambitionen. Eftersom väljarna röstar endast vid ett tillfälle innebär rationellt politiskt beteende att politiker vid aktuella beslut tar väljarnas framtida reaktioner i beaktande.

3.1.3 Är alla rationella?

Rational choice-paradigmet får ofta kritik för att vara intuitivt attraktivt men missvisande i praktiken. En vanlig kritik är att teoribildningen bygger på en orealistisk förståelse av mänskligt beteende. Det argumenteras att människor inte är egoistiska och att de inte agerar med strikt utgångspunkt i egenintresset utan låter sig influeras kraftigt av andra sociala faktorer. Grundantagandena anses dessutom vara empiriskt tomma. Lethinen och Kuorikoski (2007:116) försvarar användningen av rational choice-teorier inom ramen för samhällsvetenskapen. De menar att orimligheten i grundantagandena inte alltid har betydelse för analysen och att kritiken mot grundantagandena därmed är illegitima. Om teorin har förklaringskraft beror istället på rimligheten i definitionen av egenintresset.

En annan kritik anförs av Schumpeter (i Duncan & Lukes 2006:162) som påtalar att det finns en skillnad i *rationality in thought* och *rationality in action*. Dessa behöver inte nödvändigtvis ha en relation. Att en politisk aktör tänker rationellt behöver inte per automatik innebära att det leder till rationella handlingar. Att politiska aktörer agerar rationellt behöver dessutom inte innebära att en rationell analys har gjorts. Schumpeter skriver:

“And the latter [rationality in action] may be present without any conscious deliberation and irrespective of any ability to formulate the rationale of one’s actions correctly” (Schumpeter i Duncan & Lukes 2006:162).

De nationalekonomiska analytikernas tendens att fokusera på ekonomisk output innebär egentligen att bara *rationality in action* undersöks. Man gör *antagandet* att politiska aktörer strävar efter att röstmaximera och att det kan förklara varför en ökning av exempelvis offentliga utgifter sker i nära anslutning till val. Antagandet må vara rimligt men kausaliteten är för den sakens skull inte empiriskt belagd.

3.2 Teoretisk sammanfattning och koppling till ansvarsprövning

I ovanstående genomgång har en huvudsaklig gemensam nämnare identifierats. Vilka mål som politiker i demokratiska länder än hänger sig åt att uppfylla, är stöd från väljarbasen grundläggande. Vare sig målet för den enskilde politikern är att göra karriär, utöva inflytande över skapandet av policy, eller att öka sin sociala status genom att förkovra sig i maktpositioner är röstmaximering vägen mot alla dessa mål. Vi kan därmed bygga ut vår förståelse av rationellt beteende för politiker. Jag har visat att politiker kan ha flera målsättningar men att medlet för att må dessa mål är röstmaximering. I ett flerpartisystem är den enskilde politikernas möjlighet att tillfredsställa sitt egenintresse uppbundet i partiets framgång. Enligt Downs (1957:28fff) är politiska partier en sammansättning av enskilda politiker med samma strävanden, vilket innebär att ett partis beteende kan förstås utifrån föreställningar av vad som driver en politiker i gemen.

Jag har visat att politiska aktörer har ett incitament att ta framtiden i beaktanden när de väljer handlingsalternativ. Det beror på att väljarna belönar och straffar otillfredsställande resultat. Rationellt politisk beteende handlar därför om att vid aktuella beslut göra antaganden om väljarnas framtida reaktioner.

Jag har tidigare lyft fram att rationellt beteende handlar om att välja det handlingsalternativ som ger upphov till bästa möjliga

tillfredsställelse av egenintresset. Egenintresse har jag låtit förstå som måluppfyllelse, subjektivt definierat utifrån den enskildes preferenser och målsättningar. Det instrumentella målet röstmaximering är en förutsättning för att högre mål ska nås för politiker. De är därför rationella om de röstmaximerar.

Med utgångspunkt i ovanstående definieras i denna studie rationellt politiskt beteende som val av det handlingsalternativ som av politikern/partiet antas leda till att partiet röstmaximerar i så hög utsträckning som möjligt. Att röstmaximera handlar om att maximera partiets väljarstöd.

Notera att jag i ovanstående definition har skrivit *val av det handlingsalternativ [...] antas leda till [...]*. Schumpeters distinktion mellan *rationality in thought* och *rationality in action* finns därmed inbyggd i min definition. För att jag ska kunna uttala mig om politiska aktörer är rationella måste jag därför kunna påvisa att de dels gör rationella kalkyler⁶, dels att de agerar utifrån dem.

För att det ska vara möjligt att uttala sig om huruvida politiska aktörer är rationella⁷ i ansvarsprövningsprocesser är ovanstående definition emellertid otillräcklig. En utveckling av vad rationalitet innebär i just ansvarsprövningsprocesser är därför ett måste.

Tidigare empiriska studier har visat att röstmaximering är en stark drivkraft för politiker, medan röstminimering är någonting som aktivt undviks. Vi kan därmed förvänta oss att politiker ständigt söker stärka eller bevara sitt stöd i opinionen. I en ansvarspröv-

⁶ Notera att jag använder ordet *kalkyl*. Jag gör så på grund av att ordet signalerar att politiska aktörer gör antaganden om väljarnas reaktioner, de *beräknar*.

⁷ Ordet *rationalitet* har en positiv klang på svenska. Speciellt om det sätts i förhållande till irrationalitet. För att påminna läsaren om att rationellt beteende i den här texten handlar om att röstmaximera kommer begreppen "rationell" och "partipolitiskt rationell" att användas omväxlande.

ningskontext innebär det att politiska partier bör välja det voteringsalternativ som de antar leder till att motståndaren försvagas, alternativt det alternativ som gör att det egna partiet inte försvagas. Eftersom väljarna sanktionerar politiker på valdagen för ickeönskvärt beteende finns det ett incitament för politiker att göra antaganden om hur opinionen kommer att påverkas när de fattar ett visst beslut i ansvarsutkrävandeprocessen.

Ovanstående och definitionen av rationellt politiskt beteende implicerar att:

1. politiska partier strävar efter att röstmaximera;
2. politiska partier gör därför kalkyler av hur de antar att väljarnas stöd kommer att påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningsprocessen;
3. politiska partier tar sina kalkyler i beaktande när de väljer hur de ska votera i ansvarsfrågan; och
4. politiska partier väljer det handlingsalternativ som de bedömer komma att gynna dem i opinionen.

Ovanstående fyra påståenden utgör mina teoretiska förväntningar på det empiriska materialet. Det är dessa hypoteser jag kommer att pröva. De varierar i konkretiseringsgrad och kan därför förstås som olika abstraktionsuttryck för tesen att politiska partier är rationella i sitt beslutsfattande.

3.4 Operationaliseringar och analysverktyg

I tabellen på nästa sida listas till vänster de hypoteser som är härledda ur teorin. Till höger om varje hypotes listas det som måste observeras för att det ska vara möjligt att kunna konstatera att de teoretiska förutsägelseerna är korrekta. Den förväntade observationen utgör därför undersökningsbara definitioner av de teoretiska förutsägelseerna. De kan därför förstås som operationaliseringar.

Teorin förutsäger (T)	Förväntad observation (O)	Observation			
		A	B	C	=
Hypotes 1. Politiska partier strävar efter att röstmaximera.	De intervjuade politikerna uttrycker att deras drivkraft hänger ihop med stödet i opinionen.				
Hypotes 2. Politiska partier gör kalkyler av hur de antar att väljarnas stöd kommer att påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningsprocesser.	De intervjuade politikerna uppger att partiet har diskuterat vilken effekt utfallet skulle kunna få på röststödet när ärendet bereddes i partigruppen.				
Hypotes 3. Politiska partier tar sina kalkyler i beaktande när de väljer hur de ska votera i ansvarsfrågan.	De intervjuade politikerna uppger att partiet när de skulle välja handlingsalternativ tog i beaktande på vilket sätt de bedömde: Att motståndaren skulle försvagas i opinionen Att det egna partiet inte försvagas eller försvagas i så liten utsträckning som möjligt.				
Hypotes 4 Politiska partier väljer det handlingsalternativ som de bedömer komma att gynna dem i opinionen.	De intervjuade politikerna uppger att valet av handlingsalternativ i huvudsak har baserats på de kalkyler de har gjort.				

4. Metod

“The aim of science is to explain what so far has taken to be an explicans, such as a law of nature. The task of empirical science constantly renews itself. We may go on forever, proceeding to explanations of a higher and higher universality...”

Karl Popper

För att besvara studiens syfte kommer jag att jag pröva de hypoteser som jag formulerade i teoriavsnittets avslutande del. De flesta av de empiriska prövningar som har gjorts av rationalitetsantagandet har byggt på kvantitativa arbetssätt. Flera tidigare studier bygger på ekonometriska modeller och analyserar därför politikens beteende med utgångspunkt i matematiska nyttomodeller. Mer statsvetenskapligt inriktade studier är ofta baserade på enkäter utifrån vilka det sedan görs sambandsanalyser. I denna studie använder jag en annan metod för att pröva rationalitetsantagandet. I studien undersöker jag om de empiriska resultaten från den kvantitativa forskningen kan översättas till en svensk kommunalpolitiskt kontext genom att studera fenomenet med hjälp av kvalitativ metod. Valet av detta tillvägagångssätt baserar jag på en insikt om att politiska beslut – och framför allt ansvarsprövningsbeslut – är kontextuellt betingade. Ett politiskt beslut är inte ett resultat av endast en variabel. För att förstå vad som har lett fram till ett visst beslut måste resonemang och omkringliggande faktorer kartläggas. Detta görs med fördel med kvalitativ metod. Hypotesprövningen bygger därför på intervjuer.

Som underlag för min hypotesprövning har jag valt ut tre ansvarsprövningsprocesser i tre svenska kommuner. Jag kommer att studera de tre ansvarsprövningarna individuellt och sedan jämföra resultaten från de respektive prövningarna med varandra. Studien är på så vis en jämförande fallstudie. De personer som jag har intervju-

at är dels kommunpolitiker, dels revisionsordföranden. Att jag har intervjuat revisionsordföranden beror på jag vill sätta ansvarsprövningen i ett sammanhang och få bättre kunskap om de förhållanden som ledde fram till att revisionen riktade kritik.

Eftersom politiska beslut präglas av en kontextuell dimension försvåras generalisering av studiens resultat till andra kommuner i Sverige. Det kan dock eventuellt överföras till kommuner som har liknande karaktärsdrag. En fortsatt diskussion av hur studiens resultat kan användas förekommer i studiens slutsats.

I följande avsnitt argumenterar jag för mitt metodologiska upplägg. Först beskriver jag hur jag har lagt upp min teoriprövning. Därefter förklarar jag och motiverar mitt urval.

4.1 Teoriprövningen

Den här studiens teoriprövning är inspirerad av vad De Vaus (2001:253f) kallar mönstermatchning för fallstudier (eng. *pattern matching*). Denna deduktiva ansats utgår från att man utifrån teori etablerar ett antal förutsägelser om ett visst mönster, varefter en empiriinsamling genomförs i syfte att undersöka om de studerade fallen matchar det förutspådda mönstret. Om de studerade fallen matchar det i förväg definierade mönstret så ger det stöd åt teorin. Metoden bygger på upprepningslogik vilket innebär att ju fler gånger ett resultat kan identifieras i olika fall, desto starkare blir det generella resultatet (De Vaus 2001:238f). Om en hypotes måste förkastas i ett fall, måste hypotesen förkastas i sin helhet. Det förutspådda mönstret utgörs i denna studie av förväntade observationer som har sitt ursprung i mina hypoteser. Det förutspådda mönstret finns specificerat i operationaliseringen av vad teorin förutsäger.

En falsifieringsansats ligger till grund för denna studie. Den bygger på Karl Poppers (1973) syn på teori som något som inte ska försöka verifieras, utan istället angripas i syfte att falsifiera. Ansatsen bygger vidare på en positivistisk förståelse av vad kunskap är och hur den kan tillskansas. Utgångspunkten är att det finns en verklighet som kan studeras på ett objektivt sätt. Det är möjligt att få kunskap om verkligheten, men inte fullt ut förstå den. I krass mening kan bara det som kan observeras konstateras, vilket inom ramen för samhällsvetenskapen har följder för hur kausalitet kan och bör förstås. Eftersom det inte genom användande av förnimmelsesinnen kan observeras att A verkligen leder till B, går det inte att vara säker på att det finns ett kausalt samband mellan de två variablerna. Det är dock möjligt att studera om det är rimligt att de två variablerna har en relation till varandra. Det finns dock alltid en osäkerhetsdimension som bygger på att avsaknaden av förnimmelse av fakta inbjuder till en hög grad av tolkning. Det finns också en risk för reflexivitet. Mina personliga erfarenheter och reflektioner likväl som värden och bias kan påverka analysen av det empiriska materialet, men de kan kontrolleras inom ramen för studien (Christie & Fleischer 2009:24f). Genom att jag med utgångspunkt i teorin redan innan intervjuerna formulerade hypoteser och definierade krav för att hypoteserna skulle vara sanna har jag försökt minimera risken för att värden ska påverka min förståelse av empirin. Genom att dessutom redovisa stora mängder citat hoppas jag kunna stärka tillförlitligheten i studiens resultat.

Det hypotesprövande förfarandet jag har använt kan beskrivas enligt följande:

1. Hypoteser (H) formuleras med utgångspunkt i teorin
2. Operationella indikatorer (O) härleds från de teoretiska förväntningarna på empirin.
3. Undersökning av huruvida O föreligger för de tre respektive fallen.

Beakta dock följande: om alla O föreligger kan slutsatsen dras att det är troligt att H är sann, men det är inte möjligt att vara helt säker. Om O dock inte föreligger antyder det dock att H måste förkastas och att den därmed är falsk.

Jag har i denna studie formulerat fyra hypoteser. De är ordnade i sjunkande abstraktionsnivå. Det innebär att hypotes två är en mer konkret version av hypotes ett, och att hypotes tre är mer konkret än hypotes ett samt två. Genom att hypotespröva med detta förfarande synliggörs det faktum att teorin på en hög abstraktionsnivå kan ha förklaringsvärde, men att en konkretisering av teorins förutsägelser – och därmed ett mer kritiskt granskande av teorin – kan försätta förklaringsvärdet ur spel. Ju fler av hypoteserna som inte behöver förkastas, desto starkare blir också stödet för teorin.

På nästa sida visas en översiktlig bild av det hypotesprövande förfarandet. Den visar på att de olika hypoteserna är olika abstrakta. Hypotes 1 är exempelvis mindre abstrakt än hypotes 2. Bilden visar också att teoristödet är beroende av huruvida de olika hypoteserna visar sig stämma. För att en hypotes inte ska förkastas får den inte förkastas för något av de studerade fallen. Ju fler förväntade observationer som kan observeras i det empiriska underlaget, desto färre hypoteser måste förkastas. Ju färre förkastade hypoteser, desto starkare förklaringskraft.

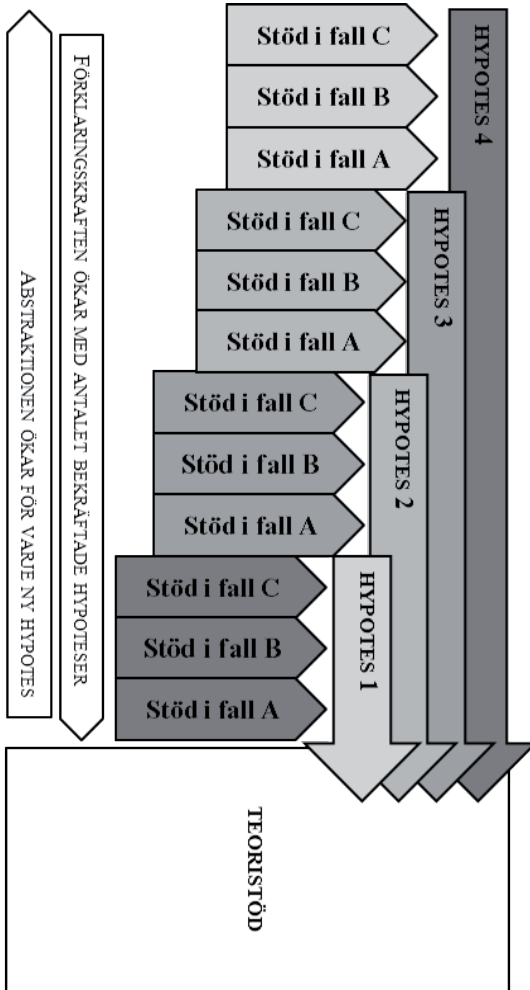


Bild 1. Översiktlig bild av analysverktyget.

4.2 Urval och empirihantering

4.2.1 Val av ansvarsprövningsprocesser

Jag har i mitt urval utgått från vad Patton (1990:169) kallar målmedvetet urval (eng. *purposeful sampling*). Tillvägagångssättet innebär att informationsrika fall väljs för fördjupad studie. Informationsrika fall är fall som bär på information som är av central betydelse för forskningens syfte. Inom ramen för denna studie har jag valt ut ansvarsprövningar i kommuner där revisorerna har riktat anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet. I de ansvarsprövningar jag har valt har kommunfullmäktige i ett fall röstat mot revisorernas rekommendation, men i övriga fall har kommunfullmäktige röstat i enlighet med revisorernas åsikt. Studiens syfte är inte att förklara anledningen till att kommunfullmäktige inte följer revisorernas rekommendationer, varför inte enbart kommuner där kommunfullmäktige röstat mot revisionens inrådan har valts ut som empiriska fall. Syftet, som påtalats inledningsvis, är istället att analysera ansvarsprövningen utifrån antagandet att politiska partier är rationella när de beslutar sig för hur de ska votera i ansvarsfrågan. Skulle enbart kommuner där divergensen mellan revisorernas och fullmäktiges bedömning studeras skulle studiens resultat bara kunna överföras till fall där sådan divergens förekommer. Min ambition är att kunna uttala mig mer generellt om ansvarsprövningen. Det är därför nödvändigt att även studera fall där revisorerna de facto är överens med fullmäktige.

Att studieobjekten endast är ansvarsprövningar i kommuner där revisorerna har riktat anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet har flera förklaringar. Bland annat tillhör det vanligheten att votering inte förekommer om revisorerna har lagt fram en ren revisionsberättelse, vilket innebär att det är omöjligt att studera om kommunalpolitikerna har varit rationella i själva ansvarsprövningsprocessen.

För att säkerställa att de intervjuade politikerna i de tre kommunerna har erfarenheter av ansvarsprövning måste en avgränsning göras till nuvarande mandatperiod, det vill säga 2010-2014. För att det vidare ska vara fruktbart att ställa frågor om anledningarna till ett visst beslut är det viktigt att votering har skett.

De fall som har valts ut inom ramen för denna studie är därför ansvarsprövningar i kommuner där följande urvalskriterier har uppfyllts:

1. En oren revisionsberättelse är framlagd av kommunens revisorer,
2. Ansvarsprövningen ägde rum under innevarande mandatperiod (2010-2014), och
3. Fullmäktige har voterat.

För att kunna hålla intervjuobjekten anonyma kommer de studerade kommunerna att kallas *kommun A*, *B* och *C*.

4.2.2 Hantering av intervjupersoner

Innan jag började intervju mina intervjuobjekt gjorde jag en testintervju med oppositionsrådet i Kungsbacka kommun. I de tre kommunerna har jag intervjuat revisionens ordförande samt representanter från kommunfullmäktige. Urvalet av kommunfullmäktigerepresentanter har dels varit stratifierat, dels strategiskt. Jag har inledningsvis studerat majoritetsförhållandena och därefter delat in potentiella intervjuobjekt i två huvudsakliga strata: tillhörande majoritetsstödande partier/ oppositionspartier samt tillhörande största/näst största parti. Effekten är att jag har intervjuat två representanter från majoritetspartierna samt två från oppositionspartierna. Inklusive de förtroendevalda revisorerna (men utöver testintervjun) har jag intervjuat 15 personer.

Fyrfältaren nedan visar min urvalsmodell för intervjuobjekt. I fyrfältaren framgår i parentes hur jag har lagt upp min referens till

de olika intervjuobjekten. "x" kommer att ersättas med den en bokstav som indikerar kommun och "n" kommer att ersättas med en siffra för att markera enskild individ. Ma1 är på så vis en politiker från ett majoritetsstödande parti i kommun A.

<u>Tillhörande</u>	Majoritetsstödande partier	Oppositionspartier
Största parti	Gruppledare/ Kommunalråd (Mxn)	Gruppledare/ Oppositionsråd (Oxn)
Näst största parti	Gruppledare (Mxn)	Gruppledare (Oxn)

Bild 2. Visualisering av urvalsmodellen för intervjuobjekten.

De frågor som jag har ställt under intervjuerna är kopplade till analys-schemat i avsnitt 3.4. Intervjuerna har varit semistrukturerade och utgått från en intervjuguide som finns som bilaga till denna text. Samtalen med samtliga politiker och revisorer har inledningsvis behandlat vad som driver den intervjuade, samt hur omval och ställning påverkar den politiska motivationskraften. Därefter har jag ställt frågor om den kommunala revisionen och ansvarsprövningen. Specifikt har jag ställt frågor om hur partiet resonerade när de skulle besluta sig för hur de skulle rösta i ansvarsvoteringen. Jag ställde även frågor om vilka effekter nekad ansvarsfrihet skulle kunna få. De följdfrågor jag har ställt har varierat beroende på vad som har framkommit under de respektive intervjuerna. Alla samtal har spe-

lats in och transkriberats. Intervjuerna har huvudsakligen genomförts över telefon.

Utöver de intervjuer som jag har genomfört har jag även studerat ett antal dokument. I de aktuella kommunerna har jag tagit del av revisorernas revisionsberättelse, kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll, samt den aktuella nämndens svar till kommunfullmäktige.

4.3 Om vikten av anonymitet

Att undersöka vad som ligger till grund för politiska beslut kan vara svårt. Att undersöka om de politiska besluten bygger på en röstmaximeringsambition kan vara ännu svårare. Framför allt med tanke på att den rationella teorin förutsäger att politiska aktörer väljer det handlingsalternativ som de antar leder till röstmaximering. Eventuellt uttrycker de sig därför på ett sätt som de antar leder till att de får så mycket röster som möjligt. Då det inte torde uppskattas av väljarna att politiker resonerar i termer av vad som rimligtvis skulle kunna stärka dem i opinionen, bör politiker rimligtvis undvika att resonera högt om partipolitiska överväganden. Teorin är svårundersökt eftersom det finns en risk att politiker alltid återger sin faktiska uppfattning av situationen. Det kan ju leda till att väljarna får en försämrad bild och att det ger lägre stöd!

Hur kan detta kontrolleras? Om en politikers sätt att uttrycka sig baseras på ett antagande om hur väljarnas stöd kommer att påverkas, borde politikernas tendens att vara ärliga öka ju mindre risken är att de kan hållas direkt ansvariga för sina uttalanden. De intervjuades tendens att uttrycka sig ärligt bör därför öka om de kan hållas anonyma. Av den anledningen har jag inlett alla intervjuer

med att bedyra anonymitet i den mån det är möjligt. I studien har jag förverkligat detta löfte genom att inte nämna de intervjuade politikernas namn, politiska tillhörighet eller hemmakommun.

Observera därför att ingen källhänvisning sker utöver intervjureferenserna i empiriavsnittet. Anledningen är att detta skulle ha direkta konsekvenser på möjligheten att hålla de intervjuade personerna anonyma.

De citat som finns i resultatavsnittet har ibland redigerats för att dels garantera anonymitet, dels för att förbättra läsbarheten. Jag har bland annat tagit bort utfyllnadsord och -fraser som "typ", "liksom" och "du vet". För att garantera anonymitet har jag ibland ersatt partibeteckningar, personnamn och egennamn med objektiva och opersonliga ord. De ord som är redigerade markeras med klamrar. Låt mig tydliggöra med ett exempel.

Råcitat: Vi i moderaterna har alltid värnat Stockholms intressen, vet du. Ulla Karlsson som leder revisionen har liksom alltid motverkat oss i alliansen.

Redigerat citat: Vi i [partiet] har alltid värnat [kommunens] intressen. [Personen] som leder revisionen har alltid motverkat oss i [majoriteten].

5. Empiri

“But the reason I call myself by my childhood name is to remind myself that a scientist must also be absolutely like a child. If he sees a thing, he must say that he sees it, whether it was what he thought he was going to see or not.”

Douglas Adams i “So long, and thanks for the fish”

I följande avsnitt redovisar jag den empiri som jag har samlats in. Resultatet från respektive kommun redovisas enskilt och varje hypotes prövas enskilt för varje kommun. Innan empiriframställning tar vid redovisar jag en översiktlig bild av de respektive kommunerna, samt en kort redovisning av de granskningar och ansvarsprövningar som har föranlett den aktuella kommunens relevans för denna studie. Anledningen till detta är att sätta empirin i ett sammanhang och på så vis göra studiens överförbarhet starkare.

5.1 Ansvarsprövning A

Kommun A ligger i sydmellersta Sverige och har cirka 30 000 invånare. Revisionen består av nio personer och leds av en representant från ett av oppositionspartierna. Revisionens ordförande har varit aktiv kommunal revisor de senaste 20 åren. De sakkunniga biträdena anlitas.

Det största partiet är ett oppositionsparti. Det största majoritetspartiet har haft kommunstyrelseordförandeuppdraget sedan 2006.

5.1.1 Ansvarsprövningen

De förtroendevalda revisorerna riktade kritik mot att en nämnd hade haft bristande styrning och ledning, att nämndens presidium inte varit tillmötesgående under de sakkunniga biträdenas granskning, samt att kommunstyrelsens ordförande undanhållit väsentlig information från övriga nämndledamöter och kommunfullmäktige. Revisorerna noterade även att den interna kontrollen var så undermålig att dubbelfakturor fanns. Enligt revisionsrapporterna ska kommunstyrelsens ordförande ha vetat om att det fanns dubbelfakturor. Revisorerna ska enligt intervjuuppgift ha misstänkt förmögenhetsbrott. Mot bakgrund av ovanstående rekommenderade den kommunala revisionen att ansvarsfrihet skulle nekas för samtliga i kommunstyrelsen.

Revisionens ordförande (ra1) uttryckte under intervjun att revisionen hade varit enig i sin kritik mot kommunstyrelsen. Hen⁸ pekade på att kommunstyrelsens ickekonstruktiva sätt att hantera revisionens kritik föranledde revisorerna att ta till nekad ansvarsfrihet.

”Det var en otrolig nonchalans från kommunstyrelsens sida. När vi anmälde det här om misstanke om förmögenhetsbrott så struntade man ju bara i att svara på skrivelsen. Vi hade inget annat val än att reagera” (ra1).

Revisionen hade ställt kritik mot hela nämnden, men oppositionen ansåg att det främst var kommunstyrelsens ordförande som hade gjort sig förtjänt av den starka kritiken från revisionen. Revisionens

⁸ Notera att pronomenet ‘hen’ används i avsnittet. Användandet ska inte förstås som ett uttryck för ett socialkonstruktivistiskt förhållningssätt till kön utan istället som ett redskap för att än tydligare anonymisera intervjuobjekten.

ordförande tyckte sig se en politisk dimension i oppositionens sätt att hantera frågan. Under intervjun uttryckte hen sig enligt följande:

”Oppositionen tyckte att KSO inte hade gett informationen och det var väl därför de inte ville tillerkänna ansvarsfrihet, men vi tyckte att man inte bara kan sitta lugnt på sin stol och vänta där. Man måste själv engagera sig och hålla sig informerad, även om man sitter i opposition och då kan slå sig själv på bröstet. Det upplevde jag här. Nu jämlar ska de få sig på tassen i majoriteten. Det var riktigt uppenbart. Man såg en politisk vinning där. Det uttrycktes, även om det var väldigt försiktigt. Sedan kom vi med vår rapport och då ville de lyfta ur sig själva och rösta om att inte ge ansvarsfrihet bara till KSO” (ra1).

Intervjuperson oa2 uttryckte under intervjun närmast avsky mot fullmäktiges allmänna behandling av ärendet. Hen använde ord som ”cirkus” och ”skandal” när ansvarsprövningen beskrevs. I det förslag som ställdes inför kommunfullmäktige hade partierna att ställning till huruvida kommunstyrelsens ordförande skulle beviljas ansvarsfrihet. Förslaget från revisionen hade arbetats om.

Kommunfullmäktige beslutade att ge kommunstyrelsens ordförande och övriga ledamöter ansvarsfrihet. Därmed hörsammades inte revisionens rekommendation. Majoriteten röstade för ansvarsfrihet och oppositionen röstade emot.

Kommunfullmäktige motiverade sitt beslut genom att hävda att nekad ansvarsfrihet är en exceptionell åtgärd som enbart skall nyttjas i extrema fall. Fullmäktige fann inte det aktuella fallet vara av sådan dignitet att ansvarsfrihet skulle nekas.

5.1.2 Den politiska drivkraften

I kommun A har de intervjuade politikerna liknande bild av vad som ligger till grund för politikernas drivkraft. Känslan av att kunna göra sin röst hörd är drivande för samtliga intervjuade partiföreträdare. De uppger att de vill vara med och påverka, och på så vis vara

relevanta för samhällsutvecklingen. En intervjuad (ma2) uttrycker det som att hens drivkraft i huvudsak består i att få vara med och bestämma och därigenom kunna bygga ett samhälle som hen tror på. En intervjuperson beskriver sitt engagemang med följande utgångspunkt:

"Jag blev engagerad för att jag var intresserad av demokratin. Om man är rädd om demokratin och tycker någonting om det så måste man engagera sig. Som politiker är det viktigt att känna att jag har möjlighet att påverka" (ma1).

Många av de intervjuade kopplar ihop synen på den politiska drivkraften med inflytande. För att politiker ska kunna påverka anses det vara grundläggande att de respektive partierna har inflytande.

"Ja, det är väldigt viktigt att känna att man har inflytande. Och vill man kunna göra det [påverka] måste man som parti också ha inflytande. Jag tror att det är allmänt för kommunpolitiker att vilja arbeta för att partiet ska lyckas så bra som möjligt. Då får man chans till inflytande" (oa1).

"Det är viktigt [med inflytande]. Det är avgörande för motivationen. För att kunna påverka måste man ha inflytande. Inflytande gör att man gör skillnad. Man måste inte bestämma, men man måste få säga sitt ord. [...] När man inte gör skillnad längre, då vill man inte vara kvar" (ma2).

De intervjuade politikerna framhåller att man som förtroendevald har ett uppdrag att hålla partiet starkt i opinionen. Det anses vara en förutsättning för att partiet ska kunna få inflytande och därmed kunna påverka.

"Ja, det är mitt uppdrag. Det är glasklart. Vi sitter här för att få röster. Det kan man inte sticka under stolen med. Det är viktigt att uppfattas på ett positivt sätt, det är mycket viktigt" (ma1).

5.1.3 Partiernas beredning

De intervjuade i kommun A uppger att frågan om ansvarsfrihet har varit föremål för ordentlig analys inom partierna. Samtliga intervjuade från både majoriteten och oppositionen uppger att partigruppen med yttersta noggrannhet har fördjupat sig i revisionsberättelsen och de underliggande granskningsrapporterna. Samtliga partigrupper har låtit partiets representant i revisionen föredra ärendet i vederbörandes partigrupp. Där har personen argumenterat för att partiet ska rösta i enlighet med revisorernas rekommendationer.

När partigrupperna resonerade sig fram till hur de skulle rösta i fullmäktige gjordes konsekvensanalyser av hur partiet skulle kunna påverkas i opinionen enligt intervjupersoner från både majoriteten och oppositionen. En intervjuperson från majoriteten (ma1) uttrycker att väljarnas reaktion togs i beaktande. Den huvudsakliga oron bestod i hur partiet skulle hantera den situation som skulle uppstå om de förlorade den person som representerade partiet i kommunstyrelsen.

"Vi funderade en del på hur väljarna skulle reagera. Ja, jag kan inte säga något annat att vi resonerade om det. Men jag känner att om inte vårt parti skulle få ansvarsfrihet, eller om våra kommunstyrelseledamöter inte skulle få ansvarsfrihet, då måste de avgå och det skulle få himla konsekvenser. Mest funderade vi på hur vi skulle lösa framtiden. Vilken person skulle vi sätta som högst... alltså, det gjorde han ju klart. Om han inte fick ansvarsfrihet så skulle han inte sitta kvar. Men vi har ju ändå posten? Hur gör vi då? Det kom en massa sådana tankar. Hur ska vi lösa framtiden?" (ma1)

Nedan följer två uttryck för att partierna i opposition beaktade hur väljarna skulle komma att reagera på nekad ansvarsfrihet:

"Ja, i sådana här frågorna som vi hade nu så var väljarnas syn en diskussion som vi hade vid flera tillfällen. Även tillsammans med parti-

gruppen. Även partiets styrelse eftersom det var en sådan stor principiell fråga. Och i första hand handlade det om huruvida man skulle följa revisorernas rekommendationer eller inte. Och i detta fanns i slutet också frågor om hur detta skulle påverka partiets trovärdighet. Så man analyserar ju alla delar" (oa1).

"Hur väljarna skulle reagera? Jo, det talade vi om. Den typen av resonemang fördes av medlemmarna. En fördel för oss tänkte medlemmarna, något som väljarna kommer att föra med sig till valet" (oa2).

Representanter från oppositionen lyfter att de gjorde bedömningen att de skulle gynnas om ansvarsfrihet inte hade beviljats för kommunstyrelsens ordförande. Intervjuobjekt oa1 lyfter att nekad ansvarsfrihet hade kunnat lyftas som argument i den politiska debatten:

"Man kan då visa på att ni inte kan sköta era åtaganden, ni har lurat medborgarna. Alltså det går ju och det är klart att man kan använda det som ett politiskt argument" (oa1).

Även en intervjuperson som tillhörde majoriteten menade att majoriteten skulle missgynnas och att oppositionen skulle gynnas om ansvarsfrihet inte beviljades. Speciellt de partier som inte har någon representation i kommunstyrelsen skulle enligt intervjupersonen gynnas. Hen sa:

"Det hade gynnat dem som inte tillhörde makten, etablissemangen hade förlorat på det. Men oppositionen hade vunnit mest på det. De partier som inte sitter i KS hade gynnats allra mest" (mao2).

Intervjupersonerna från både majoriteten och oppositionen menar emellertid att beslut om hur de skulle rösta inte fattades med huvudsaklig utgångspunkt i sina analyser av hur opinionen skulle kunna påverkas. Intervjuade politiker från majoritetspartierna uppger att de uppfattar nekad ansvarsfrihet vara en mycket stark åtgärd som är

starkt förknippad med en mycket tydlig markering. Intervjuperson ma2 associerar nekad ansvarsfrihet, eller rekommendation från revisorerna om det, till förekomst av brottsligt aktivitet. Intervjuperson ma2 resonerade att nekad ansvarsfrihet är kommunfullmäktiges starkaste vapen och att den markeringen inte ska användas för lättvindigt.

"Det är kommunfullmäktiges tyngsta vapen. Att jämföra med anklagelse om brottsliga handlingar, nej det känns inte alls bra. De som inte fått ansvarsfrihet har vanligtvis begått just en brottslig gärning" (ma2).

Intervjupersonen ansåg att revisorernas kritik var omotiverat kraftig och att nekad ansvarsfrihet som repressalie inte stod i paritet med det som revisorerna hade noterat i sina granskningar. Liknande resonemang förs av en av de intervjuade politikerna i opposition:

"Nekad ansvarsfrihet är ju väldigt starkt och ska vara starkt, därför att, egentligen tycker jag att om revisionen kom fram till "nej den här personen har medverkat till att saker inte har gjorts som de ska" då ska man avgå. Det är starkt" (oa1).

Intervjupersonerna från de partier som var i opposition gav visserligen uttryck för att de förmodligen hade gynnats mest om fullmäktige inte hade gett kommunstyrelsens ordförande ansvarsfrihet men att skälet till partiernas handlingsalternativ i frågan inte baserades på den kalkylen. Istället uttrycktes det att sakfrågan och kommunens väl var viktiga anledningar för hur partiet valde att rösta. Citaten nedan är uttryck för denna åsikt.

"Det här med hur partiet påverkas är det sista som man resonerar kring. Det är sakfrågorna som kommer i första hand" (oa1).

"Visst hade det varit starkt till vår fördel, men det är inget självändamål. Det viktiga är att det går rätt till och att kommunen gynnas" (oa2).

Utöver direkta effekter på partiet identifierade de intervjuade även andra effekter av nekad ansvarsfrihet. Intervjuperson mao2 framhöll exempelvis att majoriteten skulle missgynnas av ett sådant utfall men att förtroendet för politiker i allmänhet skulle komma att påverkas negativt.

"Det drabbar politiker. Alltså, det är ju i slutändan politiker som ger ansvarsfrihet eller röstar om det. Och jag tänker att då resonerar väljarna att de kliar varandra på ryggen. Folk tänker lika om oss där, det tror jag. Alltså, den här frågan om ansvarsfrihet eller ej, att den kommer upp det svider till i opinionen mer än att man röstar om det" (mao2).

Att nekad ansvarsfrihet skulle ha en negativ effekt på förtroendet för politiker nämndes även av intervjuperson oa1. Hen uttryckte att:

"Problemet är ju när någon från politiken blir ifrågasatt, ja då sveper det då över alla. Det märkte vi här i [kommunen]. Alla är inte så insatta i kommunpolitiken att man känner till nämndernas konstruktion eller, man ser att det är politiken som styr och är det någon som ifrågasätts så soeps alla över en kam direkt. Jag tycker att sådana här saker påverkar demokratin överlag. Vi ser grupper som motarbetar etablissemangen och de gynnas av sådana saker. [...] Det skadar inte bara det enskilda partiet utan snarare alla partier oavsett om de har medverkat eller inte" (oa1).

5.1.4 Analys

Hypotes 1 – Politiska partier strävar efter att röstmaximera.

Observation – De intervjuade politikerna uttrycker att deras drivkraft hänger ihop med stödet i opinionen.

Det har under intervjuerna framkommit att politiker motiveras av en vilja att påverka. För att kunna göra det har de intervjuade politikerna framhållit att inflytande är viktigt och att starkt stöd är en förut-

sättning. De intervjuade har också uppgett att de ser det som sitt uppdrag att hålla partiet starkt i opinionen. Jag drar därför slutsatsen att hypotes 1 inte bör förkastas.

Hypotes 2 - Politiska partier gör kalkyler av hur de antar att väljarnas stöd kommer att påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningsprocesser.

Observation - De intervjuade politikerna uppger att partiet har diskuterat vilken effekt utfallet skulle kunna få på röststödet när ärendet bereddes i partigruppen.

I kommun A har det under intervjuerna framkommit att samtliga partier i sina partigrupper har diskuterat hur partiet skulle påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningen. Diskussionerna har präglats av resonemang kring hur väljarna skulle komma att uppfatta partierna och deras trovärdighet. De intervjuade har gett uttryck för effekter på lång sikt.

De intervjuade politikerna har under intervjuerna berättat för att de tror att väljarna inte riktigt kan särskilja på de olika partierna, och att det därför inte med säkerhet är så att oppositionen gynnas av nekad ansvarsfrihet. Eventuellt kan den generella bilden av politiker förändras negativt.

Eftersom de intervjuade politikerna uppger att partiet har diskuterat vilken effekt utfallet skulle kunna få på opinionen när ärendet bereddes i partigruppen drar jag slutsatsen att hypotes 2 inte bör förkastas.

Hypotes 3 – Politiska partier tar kalkylen över det förväntade utfallet i beaktande när de väljer hur de ska agera i ansvarsfrågan.

Observation – De intervjuade politikerna uppger att partiet när de skulle välja handlingsalternativ tog i beaktande på vilket de bedömde: att motståndaren skulle försvagas i opinionen, alt. att det egna partiet inte skulle försvagas eller försvagas i så liten utsträckning som möjligt.

Det har under intervjuerna framkommit att partierna resonerar kring hur ansvarsfrihet skulle påverka dels det egna partiet, dels motståndarpartiet/-erna. Intervjupersoner från majoriteten har uppgett att de skulle missgynnas av nekad ansvarsfrihet. Intervjupersonerna från oppositionen har uppgett att de har resonerat kring hur partiets trovärdighet skulle komma att påverkas. En intervjuperson från oppositionen uppgav att partiet hade resonerat kring möjligheten att använda nekad ansvarsfrihet som argument i den politiska debatten. Oppositionen skulle då kunna visa på att majoriteten inte har skött sitt åtagande.

Representanter från samtliga partier hävdade dock att den eventuella politiska vinning som fanns att hämta i ansvarsprövningen inte hade varit det som partierna i första hand hade tagit i beaktande när de beslutade sig för hur de skulle rösta. Att partierna har gjort konsekvensanalyser i samband med beredningen av ärendet tyder dock på att partiet har tagit i beaktande hur partiets ställning (eller motståndarpartiets) ställning skulle påverkas när de beslöt sig för hur de skulle rösta. Att majoriteten röstade för att ansvarsfrihet skulle beviljas och oppositionen för att det skulle nekas talar vidare för att partierna beaktade sina kalkyler. Jag drar därför slutsatsen att hypotes 3 inte bör förkastas.

Hypotes 4 – Politiska partier väljer det handlingsalternativ som de bedömer komma att gynna dem i opinionen.

Observation - De intervjuade politikerna uppger att valet av handlingsalternativ i huvudsak har baserats på de kalkyler de har gjort.

Partierna har tagit i beaktande på vilket sätt partiet skulle kunna påverkas av ett visst utfall i ansvarsprövningsfrågan. Det har dock markerats att frågan om politisk vinning och väljarnas reaktioner inte kommer i första hand. Istället menade de intervjuade personerna att det främst var sakfrågan som hade varit avgörande för hur partiet hade röstat.

De intervjuade politikerna har uppgett att partiets val inte kraftigt har påverkats av en bedömning av hur opinionen skulle reagera på utfallet i ansvarsprövningsfrågan. Jag drar därför slutsatsen att hypotes 4 måste förkastas.

5.1.5 Slutsats

Politikerna i kommun A drivs av en vilja att påverka. De strävar efter att röstmaximera eftersom det leder att de får bättre möjlighet att utöva inflytande och därmed påverka samhällsutvecklingen. I kommun A gavs ansvarsfrihet mot revisorernas rekommendationer. Med utgångspunkt i utsagorna i intervjuerna drar jag slutsatsen att de politiska partierna under beredningen av ärendet diskuterade hur väljarna skulle kunna påverkas av ett visst utfall i ansvarsprövningsfrågan. De gjorde antaganden om hur väljarna skulle kunna reagera och de lät dessa antaganden påverka det slutgiltiga voteringsbeslut som fattades. Hur partiet kommer att påverkas ligger dock inte till huvudsaklig grund för hur partiet sluter sig för att rösta. Istället hade sakfrågan och orimligheten i revisorernas kritik företräde när partierna beslöt sig för hur de skulle votera.

Utöver den reala opinionseffekten på det egna partiet har politiska partier i kommun A lyft fram att nekad ansvarsfrihet kan ha en negativ effekt på den generella bilden väljare har av politiker. Det har under intervjuerna också framkommit att partierna inte tror att väljarna kan skilja mellan de olika partierna och att förtroende för samtliga politiker därmed skulle komma att kunna påverkas negativt.

Rationella politiska aktörer väljer det handlingsalternativ som de antar leder till att partiet röstmaximerar i så hög utsträckning som möjligt. I kommun A uppvisar de politiska partierna tecken på att de gör antaganden om väljarnas reaktioner och att de tar dessa i beaktande när de väljer hur de ska votera. Detta ligger väl i linje med teorin. Den förutsäger att politiska aktörer anteciperar väljarnas reaktioner och att aktuella val därför påverkas av förväntningar på väljarnas framtida reaktioner. I kommun A har de politiska partierna varit rationella på det sättet att de har gjort partipolitiskt rationella kalkyler och tagit dessa i beaktande vid val av handlingsalternativ. De tycks dock inte uteslutande ha baserat sitt val på dessa rationella kalkyler.

5.2 Ansvarsprövning B

Kommun B ligger i Västsverige och har strax över 33 000 invånare. Revisionen består av sex personer och leds av en representant från ett av oppositionspartierna. De sakkunniga biträdena anlitas.

Det största partiet är ett oppositionsparti. Kommunstyrelsens ordförande kommer från det största majoritetspartiet. Ordföranden har haft sin position sedan 2010.

5.2.1 Ansvarsprövningen

De förtroendevalda revisorerna har under två års tid riktat kritik mot socialnämnden. Ett år kritiserade revisorerna nämnden för att vår-

den av föräldralösa barn inte fungerade på ett tillfredsställande sätt. Det efterföljande året riktade revisorerna skarp kritik mot att socialnämndens verksamhet gick med kraftigt ekonomiskt underskott. En delad revisionsberättelse lämnades in av revisorerna. Den ena revisionsberättelsen skrevs under av fem av de sex revisorerna. Skillnaden mellan de två berättelserna är att en enstaka revisor inte ville att kommunfullmäktige skulle bevilja ansvarsfrihet. I den revisionsberättelse som skrevs under av de fem revisorerna riktades mycket skarp kritik mot socialnämnden.

Kommunfullmäktige röstade för att ge socialnämnden ansvarsfrihet. De röstade också för att rikta anmärkning mot socialnämnden för bristande ekonomisk kontroll.

5.2.2 Den politiska drivkraften

De fyra intervjuade politikerna i kommun B uppger alla liknande anledningar till den politiska drivkraften. De uppger att de vill kunna påverka, vara samhällsrelevanta och kunna bejaka sitt samhällsintresse. Intervjuperson (mb2) uttrycker det som att hen drivs av tron på att möjligheten att vara med och skapa förutsättningar för de samhällsbehov som finns ger värde för både samhället och hen själv. En annan intervjuperson uttrycker att hens drivkraft i kommunpolitiken hänger tätt samman med närheten till de personer som påverkas av de beslut som fattas:

"Kommunpolitiken handlar på något sätt om frågor och verksamheter som ligger väldigt nära människor; du har skola, äldreomsorg osv. det är frågor som berör människor och det är alltid roligt att kunna vara med och påverka. Jag inspireras och drivs av att spela roll för människors goda liv" (ob1).

De intervjuade politikerna är ense om att möjligheten att påverka och vara delaktig i samhällsförändringen starkt beror på hur stort inflytande partiet har i kommunen.

"Inflytande är så pass viktigt att, jag menar, hade jag inte haft gehör för mina åsikter i partiet och i kommunen i stort hade drivkraften att vara kvar inte varit speciellt stor" (mb1).

Intervjuperson ob2 uttrycker det som att det är viktigt att känna att man har inflytande för att det ska vara meningsfullt att engagera sig partipolitiskt. Tre av de intervjuade politikerna uppger att de arbetar för att få sitta i den politiska ledningen. Att sitta i den politiska ledningen påverkar motivationen positivt anser de intervjuade politikerna.

"Jag har sämre möjligheter nu, det är alltid bättre att vara på den politiska ledningens sida. Nu får jag dock jobba på ett helt annat sätt. Man får försöka jobba för att få gehör för sina frågor; driva frågor och så. Men det är givetvis ett annorlunda driv. Möjligheten att påverka är ju uppbundet i ens inflytande" (ob1).

"Målet för alla politiker är att sitta i den politiska ledningen. Det är jätteviktigt. Det är viktigt att tänka på partiets ställning i kommunen. Väljarnas stöd är ju här grundläggande och jag skulle nästan säga att det är mitt uppdrag som politiker att se till att vi har ett bra inflytande i kommunpolitiken" (mb1).

5.2.3 Partiernas beredning

Under intervjuerna har de intervjuade vittnat om att ansvarsprövningen är en fråga som tas på yttersta allvar. Efter det att revisionen har lagt fram en revisionsberättelse studeras denna och de underlig-

gande granskningsrapporterna noggrant. Samtliga intervjuade uppger att de huvudsakligen diskuterade ansvarsfrågan på det gruppmöte som partiet hade innan frågan skulle behandlas i kommunfullmäktige. I de fall som partierna har en representant i revisionen kommer denna för att föredra ärendet på gruppmötet.

De intervjuade politikerna uppgav att de under beredningen av ansvarsärendet huvudsakligen utgick från sakfrågan men att resonemang även fördes om hur väljarna såg på frågan och hur detta skulle påverka partiet. Intervjuperson mb1 menar att väljarna visserligen tas i beaktande men att det då huvudsakligen handlar om att partiet är valt att representera väljarna. Utgångspunkten för politiska beslut är därför alltid vad som är bäst för kommuninvånarna.

"Nej, det gör vi inte. Inte hur väljarna kommer att påverka i sitt val. Det gör vi inte. Däremot så tror jag att vi alla tänker på att vi är väljarna, eller brukarnas eller invånarnas företrädare i fullmäktige och att vi hela tiden ska tänka på vad som är bra för våra invånare. Det tänker man på under alla beredningar. Men det är en annan ingång. Det är inte att säga att vi gör det för att väljarna ska påverkas positivt eller för att väljarna ska rösta på just oss" (mb1).

Intervjupersonen (mb1) ger dock uttryck för att det förmodligen hade varit annorlunda om ansvarsprövningen genomförts i närheten av ett val:

"Det hade förmodligen varit annorlunda närmare valet för då tänker vi så mycket på valet som ligger framför. I det här läget har vi inte gjort det. [...] Alltså hur väljarna kommer att reagera beror ju helt på var det ligger i tiden. Är det så här tidigt innan valet så påverkar det inte valet 2014, men hade det däremot varit närmare valet, då tror jag att det hade påverkat starkt" (mb1).

Intervjupersonen uttrycker också att hans parti har gjort bedömningen att majoriteten skulle drabbas hårdast av nekad ansvarsfrihet.

"Det påverkar väljarna i stort. För oss påverkar det hela [majoriteten] och [vårt samarbetsparti] i samverkan. Förtroendet för oss som politiker. Det är jag övertygad om och det sa vi också" (mb1).

Till skillnad från intervjuperson mb1 uttryckte intervjuperson mb2 att väljarnas sätt att se på saker och ting alltid förekommer i resone-mangen kring vilket beslut som ska fattas i ansvarsfrågan. Hen framhåller dock att en analys även görs av vad väljarna förväntar sig av partiet. Om en partirepresentant har misskött sitt åtagande i hög utsträckning måste personen i fråga stå till svars för sina handlingar. Hur partiet väljer att se på frågan beror på hur de upplever väljarna. Hen säger:

"Ja, när vi diskuterar om sådana här frågor finns väljarnas sätt att se på det alltid med i beräkningarna. Alltså i de här termerna: vad förväntar de sig av oss? Om det har blivit ett rejält fel begånget så måste man stå till svars för det. Sedan kommer den här andra diskussionen: vilka åtgärder är gjorda och har man gjort det av försumlighet, av slarv, eller vad är det för grunder i det. Där får vi känna in väljarna. Det är viktigt att vi går ut med varför vi tar den ställningen. I vårt parti har vi ständigt de diskussionerna" (mb2).

Intervjuperson mb1 menar att nekad ansvarsfrihet är en mycket stark åtgärd och att de senaste två årens kritik från revisorerna inte skulle rendera ansvarsfrihet eller anmärkning. Sakfrågan motiverade inte nekad ansvarsfrihet.

"Ja, alltså, mycket bygger på vad som har hänt under året. Den del som kritiserades var en mindre del av hela socialnämndens verksamhet och då var det inte rättvist, eller jag vet inte om jag ska använda det ordet, det hade inte varit inte varit korrekt att inte ge ansvarsfrihet för nämndens hela verksamhet utifrån det som inte fungerade. Och det fungerade dåligt, det får man ju säga, men det var bara en liten del. Därför gavs ansvarsfrihet. Ansvarsfrihet är en oerhört, oerhört stark åtgärd" (mb1).

Det finns en skillnad i hur partierna i opposition resonerar under beredningen av ansvarsärendet. Intervjuperson ob2 menar att det i hans parti inte förs några resonemang om hur väljarna skulle kunna påverkas av utgången i ansvarsprövningen. Intervjuperson ob1 menar dock att det i hans parti görs partipolitiska överväganden när frågan behandlas i partigruppen. Intervjuperson ob1 uttrycker att det görs taktiska överväganden när partiet beslutar sig för hur de ska votera:

"Nu ska jag inte sitta här och sticka under stolen med det här med att vi faktiskt pratar om opinionen när vi diskuterar frågan. Det är inte roligt att erkänna, men om vi gör rent taktiska överväganden i ansvarsprövningen så måste jag ju svara ja" (ob1).

Intervjupersonen framhåller vidare att partiet har diskuterat att de förmodligen skulle gynnas av att ansvarsfrihet inte beviljades.

"Och vi i oppositionen skulle gynnas. Det blir en tydligare knäpp på näsan för de politiker som sitter i majoriteten. Det är klart att vi skulle vinna väljarpoäng på att de inte fick ansvar, men för min del är frågan har underordnad betydelse" (ob1).

Trots att intervjuade politiker från både majoriteten och oppositionen har vittnat om att partiet har resonerat kring hur nekad ansvarsfrihet kan komma att påverka partiet uttrycker intervjuade från både majoriteten och oppositionen att de tror att väljarna inte kan särskilja på de olika partiernas ansvar. De uppger också att de upplever att väljarna i allmänhet inte har någon större förståelse för hur den kommunala ansvarsprövningen går till.

"Man ska ju veta att många människor knappt vet vem som svarar för den politiska ledningen i kommunen. Det är inte speciellt sannolikt att kommuninvånarna fixar att skilja på vem som har ansvar för intern kontroll eller klarar av överkursen att se nyanser i en revisionsberättelse. Det är svårt för många" (ob1).

"Det är visserligen alltid majoriteten som döms hårdast, vi som sitter i ledningen skulle påverkas mest. Men väljarna varken förstår eller kommer ihåg den ansvarsprövningen vi har haft nu i år" (mb1).

Utöver antagna effekter på väljarstödet har de intervjuade politikererna lyft fram att nekad ansvarsfrihet kan få negativa konsekvenser för den allmänna bilden av politiker.

"Det kan påverka förtroendet för oss. Det finns många som använder ansvarsprövningen som intäkt för att sprida en negativ bild av politiker" (ob2).

De två intervjuade politikerna från majoriteten menar att bilden av politiker skulle påverkas negativt om det var så att fullmäktige inte tog revisorernas åsikter i beaktande.

"Om revisorerna säger att man inte vill ge ansvar, men om fullmäktige ändå gör det, då risker man verkligen ökat politikerförakt. Men jag tror inte att bara för att revisorerna ger en anmärkning så påverkar det inte, inställningen alltså. Det handlar snarare om hur utlåtandet hanteras. Det påverkar om vi inte visar respekt för revisorernas rekommendationer" (mb1).

"Alltså förtroendet för politiker i gemen skulle påverkas. Det är jag övertygad om. Men egentligen främst om vi valde att strunta i revisorernas analys" (mb2).

Politiker från både majoriteten och oppositionen menar att kritiken som riktats från revisorernas sida var allvarlig och de gjorde bedömningen att det inte gick att avvika från revisorernas bedömning.

"Det är inte direkt så att man kan göra vad som helst. Det som står i revisionsberättelsen står ju där. Man kan inte låtsas om att det står något annat eller att det som inte står där inte står där" (mb1).

"Kritiken är ju smälltydlig. Hur ska man slingra sig ur det? Då får du ju bluffa, ljuga och det vill jag inte och det kan man inte. Våra kommuninvånare förstår ju vad som händer. Informationen finns ju där" (ob1).

Intervjuperson mb2 menar att ansvarsfrihet förmodligen har opinionseffekter men att nekad ansvarsfrihet ett år inte behöver leda till varaktiga opinionseffekter. Hen säger:

"Till viss del har det opinionseffekter. Men sedan är det så här också: ett tillfälle gör inte helheten. Men skulle det upprepas så har det nog varaktig opinionseffekt. Då ser man att det inte blir någon förbättring eller så. Jag tror att människor är väldigt specibla, för kan man kommat tillbaka nästa år och säga att "ja, förra året fick vi inte ansvarsfrihet men nu har vi rättat till det på det ena eller andra sättet" (mb2).

5.2.4 Analys

Hypotes 1 – Politiska partier strävar efter att röstmaximera.

Observation – De intervjuade politikerna uttrycker att deras drivkraft hänger ihop med stödet i opinionen.

De intervjuade politikerna har uppgett att de drivs av en vilja att påverka. De har berättat att motivationen påverkas av deras möjlighet att utöva inflytande. Målet är enligt en intervjuad politiker att sitta i den politiska ledningen.

Eftersom de intervjuade har berättat att deras motivation hänger ihop med deras inflytande och därigenom möjlighet att påverka drar slutsatsen att hypotes 1 inte bör förkastas.

Hypotes 2 - Politiska partier tar antaganden om utfallet på opinionen i beaktande när de väljer hur de ska votera i ansvarsfrågan.

Observation - De intervjuade politikerna uppger att partiet i ansvarsprövningen tog i beaktande på vilket sätt partiets ställning kunde försvagas/ kunde stärkas.

Under intervjuerna har två av de fyra intervjuade politikerna uppgett att de gör antaganden om hur effekten på väljarnas stöd kommer att påverkas som ett resultat av att ett visst beslut fattas i ansvarsfrågan. En av de intervjuade från ett majoritetsstödande parti hävdar att sådana opinionskalkyler inte förekommer under handläggningen av ansvarsfrågan. Samtidigt uttrycker samma person att det förmodligen hade varit annorlunda närmare valet 2014. Det tolkar jag som att väljarnas reaktioner tas i beaktande när ansvarsfrågan analyseras. Det antyder också att *tendensen* att vara rationell kan öka närmare valet.

Med utgångspunkt i intervjuerna tycks alla partier inte ha diskuterat vilken effekt utfallet skulle kunna få på opinionen när ärendet bereddes i partigruppen. Tre av fyra partier har dock resonerat kring hur stödet från väljarna skulle kunna påverkas som ett resultat av att ett visst beslut fattas i ansvarsfrågan. Jag anser att hypotes 2 inte behöver förkastas för att en partirepresentant inte uppger att diskussioner om väljarna har förts.

Hypotes 3 - Politiska partier tar kalkylen över det förväntade utfallet i beaktande när de väljer hur de ska agera i ansvarsfrågan.

Observation - De intervjuade politikerna uppger att partiet när de skulle välja handlingsalternativ tog i beaktande på vilket de bedömde: att motståndaren skulle försvagas i opinionen, alt. att det egna partiet inte skulle försvagas eller försvagas i så liten utsträckning som möjligt.

Det har under intervjuerna framkommit att tre av fyra partier inte resonerar kring hur anmärkning eller nekad ansvarsfrihet skulle kunna komma att påverka dels det egna partiet, dels motståndarpartiet/-erna. Trots att revisorernas kritik riktas mot en hel nämnd bedömer intervjupersoner från majoriteten att de skulle missgynnas av att kommunfullmäktige röstade för att ge anmärkning eller neka ansvarsfrihet. En intervjuperson från oppositionen har uppgett att majoriteten skulle skadas mest eftersom väljarna inte kan särskilja på de olika partiernas ansvar. Att väljarna skulle ha svårt att särskilja partiernas roller åt hävdas också av representanter från majoriteten.

Partier från både majoriteten och oppositionen röstade för att anmärkning skulle riktas mot nämnden. Tre av fyra partier har resonerat kring hur de skulle kunna påverkas av anmärkning eller nekad ansvarsfrihet. Men då samtliga partier har röstat i enlighet med revisorernas rekommendationer i den huvudsakliga revisionsberättelsen tycks inte kalkyler av hur partierna skulle kunna påverkas i opinionen ha tagits i beaktande vid ansvarsvoteringen. Jag drar slutsatsen av hypotes 3 måste förkastas.

Hypotes 4 - Politiska partier väljer det handlingsalternativ som de bedömer komma att gynna dem i opinionen.

Observation - De intervjuade politikerna uppger att valet av handlingsalternativ i huvudsak har baserats på de kalkyler de har gjort.

Det har under intervjuerna framkommit att vissa av partierna tar i beaktande på vilket sätt partiet eller motståndarna skulle påverkas av ett visst utfall i ansvarsprövningsfrågan. Det har dock markerats att frågan om partipolitisk vinning är av en underordnad betydelse. De intervjuade menar istället att innehållet i revisionsberättelsen i stor utsträckning har avgjort hur partiet har röstat.

De intervjuade politikerna uppger inte att partiets val kraftigt har påverkats av en bedömning av hur opinionen skulle reagera på utfallet i ansvarsprövningsfrågan. Det har dock påtalats att det förmodligen skulle vara annorlunda om förslaget hade legat närmare valet 2014. Dessutom röstade både majoriteten och oppositionen för att anmärkning skulle riktas mot hela nämnden. Jag drar därför slutsatsen att hypotes 4 måste förkastas.

5.2.5 Slutsats

Politikerna i kommun B drivs av en vilja att påverka. Deras motivation beror på deras inflytande. I kommun B agerade kommunfullmäktige så som revisorerna hade rekommenderat. Med utgångspunkt i intervjuerna drar jag slutsatsen att partierna under sin beredning av ansvarsfrågan resonerade kring hur väljarna skulle kunna påverkas av utfallet i ansvarsfrågan. De båda intervjuade från partierna i majoritet gör antagandet att de skulle skadas mest om ansvarsfrihet inte gavs. De baserade dock inte sitt agerande i omröstningen på dessa kalkyler. En intervjuad uppger att det förmodligen hade varit annorlunda närmare val. Detta uttalande antyder att

politikens *tendens* att agera utifrån sina rationella kalkyler kan öka i närheten av val.

Utöver den reala opinionseffekten på det egna partiet har politiska partier i kommun B lyft fram att ansvarsprövningen kan påverka den generella bilden av politiker om revisorerna rekommenderar att ansvarsfrihet inte ges och fullmäktige ändå ger det. Det har under intervjuerna också framkommit att partierna inte tror att väljarna kan skilja mellan de olika partierna och att förtroendet för samtliga politiker därmed skulle komma att kunna påverkas negativt.

Rationella politiska aktörer väljer det handlingsalternativ som de antar leder till att partiet röstmaximerar i så hög utsträckning som möjligt. I kommun B gör de politiska partierna kalkyler av hur väljarnas stöd skulle kunna påverkas av utfallet i ansvarsprövningen. Då kritiken från revisionen var så tydlig upplevde de intervjuade att det inte fanns något alternativ till att rösta som revisorerna hade rekommenderat. Enligt Van Thiel (2004:180) är en aktörs *möjlighet* att nå sitt mål begränsat av de resurser den har till förfogande och de begränsningar som den står inför. I kommun B torde en begränsning vara revisorernas mycket skarpa kritik som intervjuade uppger att de inte kan avvika från.

5.3 Ansvarsprövning C

Kommun C ligger i östra Sverige och har cirka 40 000 invånare. Revisionen består av sju personer och leds av en representant från ett av oppositionspartierna. Revisionens ordförande har varit aktiv kommunal revisor de senaste 20 åren. De sakkunniga biträdena anlitas.

Det största partiet är ett majoritetsparti. Det partiet har haft uppgiften att leda kommunstyrelsen sedan 1991.

5.3.1 Ansvarsprövningen

I kommun C hade de förtroendevalda revisorerna i sin granskning två år i rad noterat att det finns problem i kommunstyrelsens styrning av verksamheten. Ett år uppmärksammade de förtroendevalda revisorerna att kommunstyrelsen hade brustit i sin kontroll av de produkter som upphandlats av en rektor. Det ledde till att rektorn upphandlade för ett mycket högre belopp än vad som var tillåtet.

Revisorerna rekommenderade inte att ansvarsfrihet inte skulle ges. Istället ville de rikta anmärkning mot hela kommunstyrelsen med synnerlig kritik mot kommunstyrelsens ordförande. Oppositionen ansåg dock att revisorernas kritik i huvudsak gällde kommunstyrelsens ordförande och att hen hade det övergripande ansvaret för att upphandlingsfel inte uppstod. De ville därför rösta om huruvida just kommunstyrelsens ordförande skulle beviljas ansvarsfrihet. Utöver detta krävde de att kommunstyrelsens ordförande skulle skriva en egen officiell förklaring till vad som hade skett.

En intervjuad (mc1) från majoriteten menade att oppositionen gjorde partipolitik av ansvarsfrågan. Enligt hen är nekad ansvarsfrihet en mycket stark åtgärd och det skulle vara olämpligt att inte bevilja ansvarsfrihet. Intervjupersonen menade att det fanns det fanns en tydlig politisk dimension i vad hen omnämner som en "manöver" från oppositionens sida. Hen uttrycker sig vidare:

"Oppositionen vill ha en syndabock och det tar sig i fel uttryck. Nu var det ju så att revisorerna inte hade uttryckt att de inte ville ge ansvarsfrihet, utan det var just väldigt stark kritik. Detta förstorades givetvis av oppositionen som såg vinning" (mc1).

Kommunfullmäktige röstade för att bevilja ansvarsfrihet och för att inte rikta anmärkning. Majoriteten röstade för att ansvarsfrihet skulle beviljas för hela nämnden och för kommunstyrelsens ordförande. De röstade också emot att anmärkning skulle riktas. Oppositionen

röstade mot att ansvarsfrihet skulle beviljas kommunstyrelsens ordförande och för att ansvarsfrihet skulle beviljas för hela kommunstyrelsen. De röstade för att anmärkning skulle riktas.

5.3.2 Den politiska drivkraften

I kommun C har de intervjuade politikerna uppgett liknande anledningar till att de är involverade i den kommunala politiken. De intervjuade har uppgett att det främst är viljan att påverka samhället i en viss riktning som driver dem i det politiska arbetet. En intervjuad (mc2) uppger att hen vill bidra till en god samhällsutveckling och verka för idéer som hen tror på. En annan intervjuad (oc2) uttrycker det som att hen är engagerad för att det för att kunna göra skillnad. Hen säger:

”Som politiker vill man känna att man gör skillnad. En drivkraft är kampen mot orättvisor. Och då är den övergripande drivkraften att känna att man har inflytande över samhällsutvecklingen” (oc2).

Samtliga intervjuade i kommun C menar att motivationen hänger tätt samman med möjligheten att påverka. Intervjuperson mc1 menar att hens möjlighet att påverka genom sin kommunalrådsroll har stärkt motivationen.

”Alltså min motivation är oavhängig min möjlighet att påverka. Om man inte kan påverka, då kan man lika gärna lägga av så att säga. Nu när jag är kommunalråd så känner jag att jag kan arbeta med frågeställningarna på ett helt annat sätt och jag måste säga att jag känner mig bra mycket mer motiverad allmänt” (mc1).

Även intervjuperson oc2 berättar att möjligheten att utöva inflytande är grundläggande för att man ska känna motivation. Drivkraften

uppges vara uppbunden i att märka att ens engagemang leder till förändringar i samhället. Hen säger:

"Det är absolut så att känslan av att man påverkar motiverar. Det är viktigt att känna att man som politiker och som parti har möjlighet att åstadkomma förändringar i samhället. Däri finns drivkraften" (oc2).

De intervjuade uppger att inflytande kan nås genom starkt stöd. Enligt mc2 är målet alltid är att sitta i den politiska ledningen. Som medlem av den styrande majoriteten har man störst möjlighet att påverka. Det fordrar att man som politiskt parti har stöd från väljarna.

"Det är viktigt att få igenom sina frågor och då fordras det ju att man sitter i den politiska ledningen. För att komma dit måste man ha stöd av väljarna för sin politik" (mc2).

En annan intervjuad uppger att det är viktigt att ha väljarnas stöd i åtanke hela tiden. Ju mer stöd man har som parti, desto mer inflytande får man, och desto mer kan man också då påverka. Hen uttrycker sig på följande sätt:

"Det är väldigt viktigt att hela tiden tänka på stödet. Det är viktigt att arbeta för att stärka det hela tiden. Många skulle nog säga att 'nej, det där skiter vi i'. Men det tycker inte vi. Stödet är ju viktigt för att få större inflytande. Det är viktigt med större inflytande, då kan vi ju påverka mer. Alltså det viktigaste målet är faktiskt att få mycket röster, och är man riktigt på hugget så kan man ju hävda att det är samma sak som att göra det så bra som möjligt för medborgarna" (oc1).

5.3.3 Partiernas beredning

De intervjuade politikerna i kommun C har alla uppgett att den kommunala revisionen och den kommunala ansvarsprövningen tas

på stort allvar. Samtliga intervjuade uppger att deras partier inleder beredningen av ansvarsfrågan genom att studera revisionsberättelsen och de granskningar som ligger till grund för revisorernas kritik. De intervjuade uppger att frågan mestadels diskuteras på partiets gruppmöte samma vecka som omröstning ska ske om ansvarsfrihet i kommunfullmäktige.

De intervjuade politikerna från majoriteten uppgav under intervjuerna att de inte diskuterade väljarnas eventuella reaktioner när de beredde ansvarsfrågan. För dem var sakfrågan viktig. Det var också viktigt att finna en lösning så att problemet inte skulle uppstå igen. Intervjuperson mc1 menade att majoriteten hade yrkat på att nya rutiner skulle tas fram så att information kunde nå ansvariga politiker snabbare:

"Här var det strikt en sakfråga. Vi i majoriteten yrkade på att rutinerna skulle ses över så att KSO snabbare kunde få vetskap om när något fel hade blivit begånget. Det tar nämligen en bra tid innan det att en politiker får kunskap om att ett sådant inköp som vi hade i vårt fall. När vi pratade om saken i vårt parti fanns det inte på kartan att inte ge ansvarsfrihet" (mc1).

Intervjupersonen menade att det inte förekom några diskussioner om hur väljarna skulle kunna reagera på att ansvarsfrihet inte beviljades. Man var säker på att ansvarsfrihet skulle beviljas.

"Alltså det fanns ingen anledning för oss att diskutera vilka effekter det skulle få, därför att det skulle inte hända. Det hade fordrat att flera ur majoriteten röstade för att inte ansvarsfrihet och då hade KSO förmodligen misskött sig ordentlig. Det här var en politisk manöver från oppositionen. Sakfrågan avgjorde. Vi hade rätt här" (mc1).

Även intervjuperson mb2 menade att sakfrågan var det viktigaste. Intervjupersonen menade att revisorernas ställda kritik granskades noga och att det inte fanns någon anledning att inte bevilja ansvars-

frihet. Enligt intervjupersonen utgick partiet från vad som hade hänt och vad det kunde bero på. Hen säger:

"När revisorerna har lämnat kritik så för vi ett resonemang om vad som hände och hur det gick till och sådär. Det blir att man tittar tillbaka på det som har brustit och vad det kan ha berott på. I det här fallet fanns verkligen ingen anledning att inte ge ansvarsfrihet. Frågan hade ju diskuterats flera gånger i kommunstyrelsen och vi hade presenterat förslag för att förbättra rutinerna" (mc2).

Intervjupersonen menade också att det inte hade förekommit några diskussioner om hur väljarna skulle kunna påverkas eftersom frågan inte var så allvarlig att ansvarsfrihet inte skulle beviljas.

"Vi resonerade att det inte var så allvarligt att ansvarsfrihet inte skulle beviljas" (mc2).

Intervjuperson mc1 menade att oppositionens sätt att hantera från frågan visade på att de hade en partipolitisk agenda.

Intervjuperson oc1 från oppositionen uppgav att det förekom diskussioner i partiet om hur väljarna skulle påverkas men att ställningstagandet man tog ytterst baserades på sakfrågan. Intervjupersonen uppgav att kommunstyrelsens ordförande hade det övergripande ansvaret och att den skarpa kritik som riktades från revisorerna i sak huvudsakligen inte rörde styrelsen som grupp. Intervjupersonen uppgav att partiet ville ha ett särskilt och officiellt ställningstagande från kommunstyrelsens ordförande. Hen sade:

"Vi resonerade om väljarna, men alltså främst handlade det om att vi gjorde bedömningen att det var en styrningsfråga som kommunstyrelsens ordförande hade ansvar för. Vi ville ha ett ställningstagande från [hen]" (oc2).

Intervjuperson oc2 från oppositionen berättade under intervjun att hans parti hade hakat på det andra oppositionspartiets förslag om att frågan om ansvarsfrihet skulle gälla enbart kommunstyrelsens ordförande. Intervjupersonen såg att det fanns möjlighet att göra en partipolitisk vinst. Intervjupersonen gjorde bedömningen att väljarna skulle skuldbelägga majoriteten.

"[Ett annat parti i oppositionen] försökte göra det till att det hela var kommunstyrelsens ordförandes fel. De ville att [hen] skulle göra ett eget ställningstagande och förklara sig. Vi hakade på. Där såg vi att vi kunde gynnas. Folk skulle lägga skulden på majoriteten givetvis. Även om de inte riktigt kan skilja på oss" (oc1).

Intervjuperson oc2 lyfter att om frågan om ansvarsfrihet hade gällt hela kommunstyrelsen som nämnd hade effekterna på väljarnas stöd varit svåra att förutsäga. Enligt hen har väljarna svårt att särskilja de olika partierna. Nekad ansvarsfrihet eller anmärkning från kommunfullmäktiges sida skulle leda till sämre förtroende allmänt för politiker. Hen sade:

"Alla politiker dras över en kam, och jag menar i vårt fall var det ursprungligen så att kritik riktades mot hela kommunstyrelsen. Då hade det drabbats oss alla" (oc1).

5.3.4 Analys

Hypotes 1 – Politiska partier strävar efter att röstmaximera.

Observation – De intervjuade politikerna uttrycker att deras drivkraft hänger ihop med stödet i opinionen.

De intervjuade politikerna i kommun C har under intervjuerna uppgett att de drivs av en vilja att påverka och att möjligheten att påverka hänger tätt samman med ens inflytande. För att få inflytande måste partierna vara starka i opinionen. De arbetar därför för att stärka sitt stöd. En intervjuad uppgav att det är viktigt att tänka på det politiska stödet hela tiden och att det viktigaste målet är att få fler röster. Jag drar därför slutsatsen att hypotes 1 inte bör förkastas.

Hypotes 2 - Politiska partier gör därför kalkyler av hur de antar att väljarnas stöd kommer att påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningsprocesser.

Observation - De intervjuade politikerna uppger att partiet i ansvarsprövningen tog i beaktande på vilket sätt partiets ställning kunde försvagas/ kunde stärkas.

I kommun C krävde oppositionen att kommunfullmäktige skulle rösta om nekad ansvarsfrihet för kommunstyrelsens ordförande trots att revisorerna bara hade riktat skarp kritik mot ordföranden och rekommenderat kommunfullmäktige att rikta anmärkning mot hela kommunstyrelsen. De intervjuade från oppositionen uppgav under intervjuerna att de hade resonerat kring hur väljarstödet skulle kunna påverkas av utfallet. Intervjupersoner från majoriteten uppgav att man inte resonerade kring vilka väljarstödseffekter nekad ansvarsfrihet kunde få. Det berodde på att de var övertygade om att ansvarsfrihet skulle beviljas.

Partierna i opposition resonerade i termer av hur väljarna skulle kunna reagera när de beslutade sig för hur de skulle rösta i ansvarsfrågan. En av de intervjuade från ett oppositionsparti menade att man såg en partipolitisk vinning. Att resonemang om väljarnas eventuella reaktioner inte förekom i majoritetspartierna beror på

att det inte var nödvändigt. Partierna i majoritet visste att de skulle få ansvarsfrihet och att de hade den kommunala revisionen i ryggen. Jag gör därför bedömningen att hypotes 2 inte bör förkastas.

Hypotes 3 – Politiska partier tar det förväntade utfallet i beaktande när de väljer hur de ska votera i ansvarsfrågan.

Observation – De intervjuade politikerna uppger att partiet när de skulle välja handlingsalternativ tog i beaktande på vilket de bedömde: att motståndaren skulle försvagas i opinionen, alt. att det egna partiet inte skulle försvagas eller försvagas i så liten utsträckning som möjligt.

Oppositionspartierna i kommun C har under sin beredning resonerat i termer av hur väljarnas stöd skulle kunna påverkas av utfallet i ansvarsfrågan. Intervjupersonerna från majoriteten har uppgett att de inte har resonerat i dessa termer. Intervjupersonerna från oppositionen har resonerat om hur de realpolitiskt skulle kunna stärkas om ansvarsfrihet inte gavs till majoriteten.

Representanter från samtliga partier hävdar att de främst beaktar sakfrågan när de beslutar sig för hur de ska rösta i ansvarsfrågan. Att oppositionspartierna uppger att de under beredningen resonerade kring hur de skulle kunna gynnas av att ansvarsfrihet inte beviljades tyder på att partierna har tagit väljarnas reaktioner i beaktande när de beslutade sig för hur de skulle rösta.

När det kommer till att ge kommunstyrelsen som helhet ansvarsfrihet röstade samtliga partier för att ansvarsfrihet skulle beviljas. Partierna i opposition menade att nekad ansvarsfrihet även skulle drabba dem.

Eftersom partierna i opposition försökte neka kommunstyrelsens ordförande ansvarsfrihet och eftersom intervju personer från

oppositionen gjort kalkyler av väljarnas eventuella reaktioner drar jag slutsatsen att hypotes 3 inte bör förkastas.

Hypotes 4 - Politiska partier väljer det handlingsalternativ som de bedömer komma att gynna dem i opinionen.

Observation - De intervjuade politikerna uppger att valet av handlingsalternativ i huvudsak har baserats på de kalkyler de har gjort.

I revisionsberättelsen riktas skarp kritik mot kommunstyrelsens ordförande och kommunfullmäktige rekommenderas att ge kommunstyrelsen en anmärkning för bristande styrning. Oppositionspartierna ville inte ge kommunstyrelsens ordförande ansvarsfrihet, vilket givet den aktuella saken indikerar en partipolitisk dimension. Rent intuitivt tycks oppositionen ha valt det handlingsalternativ som de bedömde skulle leda till att majoriteten försvagades. Detta har dock inte framgått under intervjuerna.

Det har under intervjuerna framkommit att oppositionspartierna har tagit i beaktande på vilket sätt partiet eller motståndarna skulle påverkas av ett visst utfall i ansvarsprövningsfrågan. Det har dock markerats att sakfrågan har avgjort hur partierna har röstat.

Med utgångspunkt i empirin måste hypotes 4 förkastas trots att det finns intuitivt stöd för att oppositionen agerade rationellt.

5.2.5 Slutsats

De intervjuade politikerna i kommun C har under intervjuerna uppgett att de drivs av en vilja att påverka och att möjligheten att påverka hänger tätt samman med ens inflytande. För att få inflytande måste partierna vara starka i opinionen. De arbetar därför för att stärka sitt stöd. I kommun C ville oppositionen inte bevilja ansvarsfrihet åt kommunstyrelsens ordförande. Den kommunala revisionen hade

rekommenderat kommunfullmäktige att rikta anmärkning mot hela kommunstyrelsen. Revisionen riktade visserligen skarp kritik mot kommunstyrelsens ordförande men rekommenderade inte att ansvarsfrihet skulle nekas. Med utgångspunkt i intervjuerna och oppositionens agerande drar jag slutsatsen att de partierna i opposition i kommun C resonerade kring hur väljarstödet skulle kunna påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningen. De beaktade vid val av handlingsalternativ dessa kalkyler.

Utöver den reala opinionseffekten på det egna partiet har politiska partier i kommun C lyft fram att nekad ansvarsfrihet kan påverka den allmänna bilden av politiker på ett negativt sätt.

Rationella politiska aktörer väljer det handlingsalternativ som de antar leder till att partiet röstmaximerar i så hög utsträckning som möjligt. I kommun C tycks detta framför allt gälla oppositionspartierna. De valde att rösta för nekad ansvarsfrihet för kommunstyrelsens ordförande trots att revisorerna inte såg anledning att göra så.

6. Analys

The method of political science is the interpretation of life; its instrument is insight, a nice understanding of subtle, unformulated conditions

Woodrow Wilson

6.1 Stämmer hypoteserna?

Mönstermatchning för fallstudier bygger på upprepningslogik. Det innebär dels att ett fynd blir starkare ju fler gånger det observeras i olika fall, dels att om en hypotes måste förkastas i ett av de studerade fallen så måste hypotesen i sin helhet förkastas. För att jag ska kunna dra slutsatsen att politiska partier är rationella i ansvarsprövningen – det vill säga att de strävar efter att maximera det egna partiets väljarstöd – måste därför rationalitet noteras i samtliga studerade ansvarsprövningar.

I kommun A noterade jag att de intervjuade politikerna drivs av en vilja att påverka. Politikerna menade att deras möjlighet att påverka beror på deras inflytande. De gav uttryck för att de hade uppgiften att stärka partiets stöd bland väljarna. Vidare resonerade samtliga politiska partier kring hur partiet skulle kunna påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningsprocessen. Både majoritets- och oppositionspartier hade gjort antagandet att majoriteten skulle påverkas mest negativt av att ansvarsfrihet inte beviljades. Intervjuade från majoritetspartierna ansåg att nekad ansvarsfrihet var en för stark åtgärd för det som hade hänt i kommunen. De röstade därför för att ansvarsfrihet skulle beviljas. Intervjuade från oppositionen menade att nekad ansvarsfrihet skulle ha positiva partipolitiska effekter men att det främst var sakfrågan som gjorde att de röstade mot att ansvarsfrihet skulle ges. Även om det inte var så att

partierna huvudsakligen utgick från sina kalkyler när de fattade beslut tyder det faktum att kalkylerna gjordes, och att majoriteten och oppositionen röstade som de gjorde., på att kalkylerna togs i beaktande när beslut om handlingsalternativ fattades. Jag gör därför bedömningen att hypotes 1, 2 och 3 inte bör förkastas. Hypotes 4 bör dock förkastas.

Även i kommun B noterade jag att politikerna drivs av en vilja att påverka och att inflytande är viktigt för motivationen. En intervjuad uppgav att målet var att sitta i den politiska ledningen. Jag noterade vidare att de politiska partierna hade resonerat kring hur partiet skulle kunna påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningsprocessen. En av två intervjuade från oppositionen bedömde att majoriteten skulle drabbas hårdast av att fullmäktige riktade anmärkning. De intervjuade från majoritetspartierna gjorde också bedömningen att de skulle drabbas hårdast. I kommunen riktade revisorerna kritik mot hela socialnämnden. Både partier från majoriteten och oppositionen röstade för att fullmäktige skulle rikta anmärkning mot nämnden. Att partierna röstade som de gjorde tyder på att de inte baserade sina beslut på sina kalkyler av hur väljarna skulle kunna påverkas. De intervjuade från majoriteten uppgav att väljarna kommer att ha glömt bort utfallet i ansvarsprövningen till nästa val. En intervjuad uppgav att det förmodligen hade varit annorlunda i närheten av ett val. Intervjuade från både majoriteten och oppositionen menade att revisorernas kritik är så tydlig att de bedömde att det inte gick att rösta på annat sätt än i enlighet med revisorernas rekommendationer. Jag gör därför bedömningen att hypotes 1 inte bör förkastas. Hypotes 2, 3 och 4 bör dock förkastas.

I kommun C noterade jag att politikerna drivs av en vilja att påverka. Möjligheten att påverka beror på deras inflytande. De intervjuade ansåg att de behövde arbeta för att vara starka i opinionen för att kunna få eller behålla sitt inflytande. I kommun C noterade

jag vidare att partierna i opposition hade resonerat kring hur partiet skulle kunna påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningsprocessen. Trots att revisorerna inte rekommenderade att ansvarsfrihet skulle nekas kommunstyrelsens ordförande ville oppositionen rösta om detta. Oppositionspartierna tog kalkylerna av väljarnas förväntade reaktioner i beaktande när de beslutade sig för hur de skulle rösta när det kom till ansvarsfrihet för kommunstyrelsens ordförande. Intervjupersoner från både majoritets- och oppositionspartierna uppgav att det var sakfrågan som avgjorde hur de skulle rösta. När omröstningen gällde kommunstyrelsen som helhet röstade samtliga partier mot att ansvarsfrihet skulle nekas och att anmärkning skulle riktas. Jag gör därför bedömningen att hypotes 1, 2 och 3 inte bör förkastas. Hypotes 4 bör dock förkastas.

I tabellen på nästa sida sammanfattas hypotesprövningen från de respektive kommunerna.

Teorin förutsäger (T)	Förväntad observation (O)	Observation			=
		A	B	C	
Hypotes 1. Politiska partier strävar efter att röstmaximera.	De intervjuade politikerna uttrycker att deras drivkraft hänger ihop med stödet i opinionen.	+	+	+	S T Ö D
Hypotes 2. Politiska partier gör kalkyler av hur de antar att väljarnas stöd kommer att påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningsprocesser.	De intervjuade politikerna uppger att partiet har diskuterat vilken effekt utfallet skulle kunna få på röststödet när ärendet bereddes i parti-gruppen.	+	+	+	S T Ö D
Hypotes 3. Politiska partier tar sina kalkyler i beaktande när de väljer hur de ska votera i ansvarsfrågan.	De intervjuade politikerna uppger att partiet när de skulle välja handlingsalternativ tog i beaktande på vilket sätt de bedömde: Att motståndaren skulle försvagas i opinionen Att det egna partiet inte försvagas eller försvagas i så liten utsträckning som möjligt.	+	-	+	E J S T Ö D
Hypotes 4 Politiska partier väljer det handlingsalternativ som de bedömer kommer att gynna dem i opinionen.	De intervjuade politikerna uppger att valet av handlingsalternativ i huvudsak har baserats på de kalkyler de har gjort.	-	-	?	E J S T Ö D

I tabellen ovan framkommer det att det finns stöd för att politiker strävar efter att röstmaximera och att de gör bedömningar av hur väljarna skulle kunna påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningen. Det framgår dock att det inte finns stöd i alla fallen för att de politiska partierna tar det förväntade utfallet i beaktande när de fattar beslut om hur de ska rösta. Det finns heller inget empiriskt stöd för att politiska partier väljer det handlingsalternativ som de bedömer kommer att gynna dem i opinionen.

Slutsatsen från hypotesprövningen är att det finns empiriskt stöd för hypotes 1 och 2, men att hypotes 3 och 4 måste förkastas. Det finns visserligen *visst* stöd för hypotes 3 vilket antyder att det finns omständigheter när politiska partier beaktar sina partipolitiskt rationella kalkyler när de fattar beslut om handlingsalternativ i ansvarsprövningen. Politiska partier tycks i de studerade fallen vara rationella i den bemärkelsen att de gör kalkyler av hur deras handlingar kan påverka väljarstödet och sedan till *viss del* tar dessa kalkyler i beaktande när de ska besluta sig för hur de ska rösta. Teorin, såsom jag operationaliserade den, verkar därför stämma på ett övergripande och abstrakt plan.

Det tycks med Schumpeters retorik finnas empiriskt stöd för *rationality in thought* men inte *rationality in action*. De politiska partierna är därmed inte rationella i ansvarsprövningen. I definitionen av rationellt beteende markerade jag att det handlar om att göra val baserade på partipolitiskt rationella kalkyler. Så tycks inte fallet alltid vara i de studerade fallen.

Vad kan då förklara att kalkyler görs men att de inte alltid ageras på? Och vad kan förklara att de politiska partierna är rationella ibland, men inte alltid?

6.2 Vad innebär resultatet från hypotesprövningen?

6.2.1 Möjligheten att vara rationell i ansvarsprövningen

Låt mig återgå till vad som framkom i kommun B och kommun C. I kommun B gjorde de politiska partierna kalkyler av ansvarsprövningens eventuella resultat på väljarstödet men de agerade inte på dem. Enligt intervjuade var kritiken från revisorerna så stark att partierna upplevde det som att de inte kunde rösta i strikt enlighet med sina rationella kalkyler. I kommun C röstade partierna olika beroende på mot vilken institution eller mot vem kritiken hade riktats. I de studerade fallen tycks ett partis handlingsalternativ i ansvarsprövningsfrågan kunna begränsas av mot vem revisorernas kritik riktas samt av hur stark kritiken är. Dessa två faktorer utgör en del av den kontext som omgärdar varje ansvarsprövning. Eventuellt kan just den specifika kontexten förklara varför de studerade politiska partierna gjorde rationella kalkyler men inte agerade på dem. Att en aktörs möjlighet att vara rationell begränsas av kontexten antyds i teorin. Schram (1992:425) menar att en aktör betar sig rationellt om den maximerar sin nytta givet de begränsningar som den är stå inför. Van Thiels (2004:180) menar att en aktörs möjlighet att nå sitt mål är begränsat av de resurser den har till förfogande och de begränsningar som den står inför. Revisorernas kritik torde kunna begränsa politiska partiernas möjlighet att agera fullt ut partipolitiskt rationellt.

Den kontext som politiska aktörer agerar inom består av flertalet både formella och informella institutioner. Institutionell teori kan därför användas för att förstå de politiska partiernas agerande i de studerade ansvarsprövningsprocesserna. En institution kan definieras som:

“the formal rules, compliance procedures, and standard operating practices that structure the relationship between individuals in various units of policy and economy” (Hall 1986:19).

Men en institution kan också vara informell. Det kan då handla om kultur, normer eller historiska företeelser. Institutioner påverkar mänskligt och politisk beteende genom att skapa ett normativt och kognitivt ramverk som enskilda förhåller sig till (Hill 2009:75). På sätt och vis ”guidar” de aktörer. Enligt Shepsle (1989:138) kan institutioner jämföras med spelregler som definierar de formella premisserna för det politiska livet.

Jämför detta med March och Olsens (2009:3f) resonemang om lämplighetslogik (eng. *logic of appropriateness*). Detta perspektiv på mänskligt beteende innebär att aktörers beteende struktureras av regler som anger vad som är lämpligt beteende. ”Reglerna” för lämpligt beteende är organiserade i institutioner. Aktörer försöker uppfylla de regler som antyds av den kontext som aktören befinner sig inom. March och Olsen skriver:

“Actors seek to fulfil the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions. Embedded in a social collectivity, they do what they see as appropriate for themselves in a specific type of situation” (March & Olsen 2004:3)

Grundidén i teorin om lämplighetslogik är att människor följer internaliserade regler av vad som anses vara normalt i vissa kontexter. Kontexten ges bland annat av de förutsättningar som finns och det kollektivt man tillhör. Att bete sig lämpligt är att följa de regler som gäller i den situationen som man befinner sig i. March och Olsen skriver:

“To act appropriately is to proceed according to the institutionalized practices of a collectivity, based on mutual, and often tacit, understandings of what is true, reasonable, natural, right, and good” (March & Olsen 2004:4).

När det kommer till den kommunala ansvarsprövningen är det tänkbart att de politiska partierna i en situation med mycket stark kritik från revisorerna upplever det som att det är *olämpligt beteende* att avvika från revisorernas rekommendationer. Det kan eventuellt förklara varför politiska partier inte alltid agerar på sina rationella kalkyler. Notera dock att regler för lämpligt beteende konstrueras av individer och kollektiv (ibid.). Det antyder att reglerna kan variera över tid och att de kan variera från kommun till kommun. Revisorernas starka kritik behöver alltså inte vara en institution i alla kommuner ^{9,10}

Ett alternativ till ovanstående resonemang är det skulle det kunna finnas en partipolitiskt rationell dimension. Det kan då handla om att den som är institutionsbrytande *uppfattas* som normbrytande. Eventuellt resonerar partierna att väljarna kan få en negativ bild av det politiska parti som bryter mot en institution, vilket de skulle kunna se som något som skulle kunna leda till negativa effekter i opinionen. Det är också plausibelt att politiska partier uppfattar det som att institutionsbrytande beteende kan ge de politiska motståndarna argumentationsmaterial som kan användas för att försvaga det institutionsbrytande partiet. Om en politisk aktör strävar efter att röstmaximera väljer aktören därför inte att bryta mot institutioner.

⁹ Eventuellt kan det vara lämpligt beteende att alltid rösta i enlighet med revisorernas rekommendationer och olämpligt beteende att rösta emot. Det öppnar upp för att politiska partiers beteende i ansvarsprövningen helt är avhängigt de institutionella regler som ges av den specifika kommunkontexten. Observera dock att empirin inte antyder att det skulle förhålla sig på ett sådant sätt. Det är dock en intressant tanke som förtjänar empirisk prövning.

¹⁰ Den vaksamme noterar att teorin om lämplighetslogik inte är förenlig med den tradition av metodologisk individualism som ligger till grund för rational choice-forskning. Det betyder emellertid inte att lämplighetslogiken direkt måste avfärdas som förklaringsvariabel.

Det är med ovanstående retorik möjligt att revisionens ställ-
da kritik och mot vem kritiken har riktats strukturerar förutsättning-
arna för vad som är möjligt politiskt beteende i ansvarsprövningen.
Intervjupersoner i kommun B hade under beredningen av ansvars-
frågan sett att de kunde göra en opinionsvinst genom att agera på ett
visst sätt i ansvarsfrågan, men att det inte var möjligt att gå emot
revisorernas rekommendationer. Då styrkan i revisorernas kritik
utgör en institution innebär ett avvikande från rekommendationerna
ett institutionsbrytande beteende som de politiska partierna eventu-
ellt skulle kunna uppfatta som något som leder till negativa effekter i
väljarstödet.

Det finns rimligtvis fler institutioner som påverkar partier-
nas möjlighet att vara rationella än de potentiella som har identifie-
rats i denna studie. Exempel på sådana tänkbara institutioner är
politisk kultur, normer, historia och partikultur.

6.2.2 Tendensen att vara rationell i ansvarsprövningen

I kommun B har en av de intervjuade från majoriteten gett uttryck
för att partiets handlande i ansvarsfrågan förmodligen hade varit
annorlunda om ansvarsprövningen hade legat närmare ett val. Det
har under intervjuerna också framkommit att de intervjuade antar
att väljarna inte kommer ihåg ansvarsprövningar som ligger långt
ifrån val. Det är därför möjligt att *tendensen* att vara rationell skulle
kunna variera med avståndet till val. Detta skulle i viss utsträckning
kunna förklara varför partierna i kommun B inte baserade sina be-
slut på sina rationella kalkyler. De politiska partierna borde vara
som mest angelägna om att agera partipolitiskt i närheten av val. De
intervjuade har nämligen uppgett att de tror att väljarna glömmer
bort ansvarsprövningar som ligger tidigt i mandatperioden. Det
finns stöd för detta antagande i tidigare forskning. MacRae (1977),
Sakurai och Mendez-Filho (2011) samt Drazen och Eslava (2010) har

visat regerande partier i närheten av val försöker attrahera väljare genom att påverka ekonomin på olika sätt som tilltalar väljare.

6.2.3 Övriga iakttagelser

Det har under intervjuerna framkommit att de intervjuade inte tror att medborgarna kan särskilja på olika partierna och att nekad ansvarsfrihet därmed kan komma att påverka den generella bilden av politiker negativt. I kommun B menar en intervjuad politiker att om kommunfullmäktige ger ansvarsfrihet trots att revisorerna rekommenderar motsatsen så kan politikerförakt komma att utvecklas. Eventuellt kan detta förstås som en kontextuell faktor som strukturerar politiskt beteende i enlighet med den kausalitet som gäller för institutionell teori.

7. Slutsatser och avslutande reflektioner

Facts per se are meaningless, unless we draw conclusions from them and learn something

Ayn Rand

7.1 Svar på frågeställning

I vilken utsträckning kan politiska partiers beteende i den kommunala ansvarsprövningen förstås med röstmaximeringsantagandet? I den här studien visar jag att de politiska partierna strävar efter att röstmaximera och att partierna i de studerade fallen är rationella i den bemärkelsen att de gör kalkyler av hur väljarstödet skulle kunna påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningen. I viss utsträckning utgår de politiska partierna från dessa kalkyler när de beslutar sig för hur de ska rösta, dock inte alltid. Det innebär att röstmaximeringsantagandet till viss del kan förklara hur och varför politiska partier agerar som de gör i ansvarsprövningen. Förklaringsmodellen måste dock kompletteras med en kontextuell dimension. Politiska partier tycks nämligen agera på ett röstmaximerande sätt först om kontexten medger det. Det kan dels handla om att de politiska partierna förhåller sig till institutioner som definierar vad som är lämpligt beteende, dels att partierna bedömer att det kan få negativa opinionseffekter att vara institutionsbrytande då det av väljarna kan uppfattas som normbrytande. Studiens resultat antyder dessutom att politiska partiers tendens att agera rationellt kan hänga ihop med avståndet till val.

7.2 Avslutande reflektioner

Syftet med den här studien var att undersöka om politiska partier är partipolitiskt rationella i den kommunala ansvarsprövningen. Det kan jag inte visa. Jag kan emellertid visa att politiska partier är rationella i den bemärkelsen att de gör kalkyler av hur väljarna skulle kunna reagera som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningen. I viss mån tycks partierna ta dessa kalkyler i beaktande när de beslutar sig för hur de ska rösta i den årliga ansvarsprövningen, dock inte alltid. En plausibel förklaring till varför politiska partier inte alltid agerar utifrån de partipolitiskt rationella kalkyler de har gjort är att de bedömer att *möjligheten* att agera rationellt begränsas av kontextuella faktorer. Anledningen härtill skulle kunna vara att de bedömer att det innebär en partipolitisk förlust att bryta mot de institutioner som gäller, alternativt att institutioner ger förutsättningarna för vad som är lämpligt beteende i ansvarsprövningsprocessen. Exempel på institutioner är styrkan i revisorernas kritik och mot vem eller vilka kritiken har riktats. Utöver den begränsning som kontexten utgör har jag också sett i studien att det finns tecken på att *tendensen* att agera partipolitiskt rationellt eventuellt kan bero på hur långt det är kvar till ett val.

Låt mig poängtera att det finns aspekter av den kommunala ansvarsprövningen som jag inte har belyst och som kan ha betydelse för hur politiska partier beter sig i ansvarsprövningen. En potentiell förklaring till de politiska partiernas agerande är att de bedömer att deras handling i ansvarsprövningen har stor inverkan på offentlig policy och att de därför väljer att handla på ett visst sätt. I bakgrundsavsnittet resonerade jag kort om att revisionens politiska dimension kan påverka utfallet i ansvarsprövningen. Det kan dels bero på att revisorerna är beroende av sina partier för sin ställning, dels på att revisorernas rapporter samt deras årliga revisionsberättelser

tas fram i en politisk intressentkontext. Det behövs mer forskning för att kartlägga både revisionens roll i förhållande till fullmäktige och revisionens politiska dimension.

Att politiska partier agerar på sina kalkyler av väljarnas reaktioner om de gör bedömningen att de har möjlighet till det innebär att den kommunala ansvarsprövningen ibland används som ett *partipolitiskt instrument*. Det tycks alltså finnas en politisk dimension i den kommunala ansvarsprövningen. I inledningen skrev jag att representativa demokratier vilar på de två idéerna att politikers uppgift är att genomföra den allmänna viljan och att företräda vissa idéer; och att deras benägenhet att göra det på ett bra sätt ökar om de kan hållas ansvariga för sina handlingar. Behn (2001:2) menade att eftersom politiker vet att ansvar kommer att utkrävas av dem kommer eventuellt bedrägligt beteende att begränsas. En politiserad ansvarsprövning kan sätta denna kontrollerande funktion ur spel. Om en nämndpolitiker vet om att partiet kommer att bedriva partipolitik i ansvarsprövningen kommer konsekvenserna för nämndpolitikern att bete sig bedrägligt att vara mindre då partiet kommer att se till att ansvarsfrihet beviljas. Det kan öka nämndpolitikernas tendens att hänge sig åt korruption, ineffektivt användande av skattepengar och godtycklighet. En ansvarsprövning som inte fungerar riskerar därför att sätta en av de centrala idéerna som den representativa demokratin bygger på ur spel.

Partiernas idkande av partipolitik i ansvarsprövningen kan också få konsekvenser för den information som går ut till väljarna. Modern forskning antyder att väljare både använder valen för att ge mandat åt politiker och för att bestraffa för politik och beteende som de är missnöjda med. Information om huruvida de politiska nämnderna har skött sitt åtagande på ett korrekt sätt signaleras av kommunfullmäktige och revisionen genom den kommunala ansvarsprövningen. Om ansvarsprövningen fallerar som ett resultat av att

att politiska partier sysslar med partipolitik skadas därför ett viktigt signalsystem till väljarna. Eftersom de inte har tillgång till korrekt information kan de få svårigheter att sanktionera beteende som de inte är nöjda med. Om de styrande dessutom har mer information än övriga aktörer kan det bli svårare att avsätta dem.

I en rapport från ESO föreslår utredaren att revisorerna inte ska lämna rekommendationer om ansvarsfrihet. Istället ska de främst syssla med att ta fram *objektivt* underlag till kommunfullmäktiges ansvarsprövning. Förhoppningen är att revisionen på så vis ska avpolitiserats (Lundin 2010:12ff). Med utgångspunkt i denna studie ser jag dock detta som ett kontraproduktivt förslag. Mina resultat antyder nämligen att den kommunala revisionen skulle kunna utgöra en institution som begränsar politiska partiers möjlighet att agera på ett rationellt sätt. Det kan exempelvis bero på att institutioner är spelregler som strukturerar förutsättningarna för det politiska spelet. Att bryta mot institutioner är något som politiska partier eventuellt ser som något som kan leda till lägre väljarstöd. Att därför inte tillåta den kommunala revisionen att uttala sig i ansvarsfrågan skulle förstöra det institutionella försvar mot partipolitiskt rationellt beteende som revisionen tycks vara. Det skulle paradoxalt nog eventuellt leda till en ökad politisering av ansvarsprövningen.

7.3 Studiens användning samt uppslag till vidare forskning

Den här studiens resultat baseras på tre kommuner. Det empiriska underlaget är så litet att det inte är legitimt att säga att resultatet är allmängiltigt för beslutsfattande i kommunala ansvarsprövningsprocesser. Eftersom kontexten dessutom tycks ha betydelse för politiska partiers beteende i ansvarsprövningen är studiens resultat svåra att

överföra. Studien kan däremot användas som en referenspunkt och som ett startskott för fortsatt forskning.

Jag har visat att politiska partier i de studerade kommunerna gör rationella kalkyler och att de agerar utifrån dem ibland. Jag har resonerat kring om detta eventuellt kan förklaras genom att en kontextuell dimension tillförs för att beskriva *möjligheten* att agera rationellt. Jag har också resonerat kring att *tendensen* att agera rationellt kan variera med avståndet till val. Dessa tänkbara förklaringar till varför politiska partier ibland inte betar sig rationellt i ansvarsprövningsprocesser måste studeras närmare. Det behövs mer forskning både på den kommunala ansvarsprövningen och på de betänkligheter som ligger till grund för de beslut som fattas av de politiska partierna i ansvarsprövningen. För att belägga kontextens betydelse för politiska partiers agerande i ansvarsprövningen krävs djuplodande fallstudier baserade på uttömmande kartläggningar av den kontext som ansvarsprövningen företas inom. Det behöver också empiriskt studeras hur politiska partier i ansvarsprövningsprocesser förhåller sig till institutioner och varför de gör det. Handlar det om att partier betar sig på ett visst sätt för att institutioner strukturerar reglerna för vad som är lämpligt beteende, eller finns det en partipolitiskt rationell dimension av att förhålla sig till institutioner?

Vad gäller påståendet att tendensen att agera rationellt är högre när ett val är nära anstående krävs studier där ansvarsprövningar sätts i ett tidsperspektiv och studeras med utgångspunkt i avståndet till val.

7.4 Rationellt beteende i ansvarsprövningen

I avsnitt 3.2 beskrev jag politiskt beteende i ansvarsprövningsprocesser med hjälp av fyra punkter. Denna beskrivning kan nu revideras och utökas med en institutionell dimension. Med utgångspunkt i denna studies resultat är en ny tentativ och empiriskt oprövad beskrivning av rationellt politiskt beteende:

Med utgångspunkt i vad som är möjligt givet kontexten väljer politiska partier det handlingsalternativ som av partiet antas leda till att partiet röstmaximerar i så hög utsträckning som möjligt. Tendensen att göra så ökar när val närmar sig.

Vad gäller den kommunala ansvarsprövningen implicerar detta att:

1. Politiska partier strävar efter att röstmaximera;
2. politiska partier gör därför kalkyler av hur de antar att väljar-
nas stöd kommer att påverkas som ett resultat av utfallet i an-
svarsprövningsprocessen;
3. politiska partier gör en bedömning av huruvida det givet kon-
texten är möjligt att agera på kalkylerna;
4. om kontexten tillåter det tar politiska partier sina kalkyler i
beaktande när de väljer hur de ska votera i ansvarsfrågan; och
5. tendensen att ta kalkylerna i beaktande beror på närheten till
val.

Del II - *Angelica Börjesson:*

Revidera i motvind

Om kommunala revisorers förhållningssätt och strategier i den kommunala ansvarsprövningen.

1 Inledning

1.1 Övergripande syfte

I den lokala demokratin utkrävs ansvar av de förtroendevalda i fullmäktige formellt sätt vart fjärde år av väljarna. Fullmäktige i sin tur utkräver ansvar av nämnder, styrelser och förtroendevalda i dessa varje år genom den årliga ansvarsprövningen. I fullmäktiges ansvarsprövning har de förtroendevalda kommunala revisorerna en viktig uppgift. Revisorerna granskar att politiska beslut som fattas av fullmäktige genomförs och implementeras så som det är tänkt i styrelser och nämnder.¹¹ En central del av revisorernas uppdrag för att uppnå detta är att uttala sig huruvida anmärkning ska riktas och om ansvarsfrihet ska avstyrkas för de förtroendevalda, inför fullmäktiges ansvarsprövning. I flera fall väljer dock fullmäktige att gå på en annan linje än sitt granskande organ revisorerna i ansvarsprövningen, trots att revisorerna pekat på så pass allvarliga brister att åtgärder bör vidtas.¹² Trots att revisorerna lämnat in en oren revisionsberättelse, det vill säga en revisionsberättelse med en anmärkning eller en avstyrkt ansvarsfrihet mot en nämnd, styrelse eller förtroendevald, har fullmäktige beviljat ansvarsfrihet för densamme i flera kommuner de senaste åren.¹³ Den tidigare forskningen har påtalat att denna *diskrepans* som uppstår i ansvarsprövningen mellan revisorerna och fullmäktige är ett tecken på att revisionens roll och oberoende är komplex och att revisorernas ställningstagande i ansvarsprövningen inte fyller en legitim och effektiv funktion. Det finns även förslag på att lyfta bort revisionens uttalande i ansvarsfrågan

¹¹ SOU 2004:107: 61

¹² SKL 2010:46 och 52 ff.

¹³ www.skl.se "Ansvarsprövningsbanken"

då denna uppgift anses göra ansvarsprövningen luddig och även försvåra revisionens uppdrag.¹⁴ Mot bakgrund av detta syftar denna uppsats till att öka förståelsen för hur det fungerar i praktiken enligt aktörerna, då revisorerna själva inte tillfrågats hur diskrepansen påverkar dem och hur ansvarsprövningen kan förbättras. Det övergripande syftet med studien är därför att öka kunskapen om vad diskrepansen innebär för revisorernas uppdrag.

1.2 Bakgrund och problemformulering

Den förtroendevalda kommunala revisionen har i flera sammanhang varit omdiskuterad.¹⁵ Utgångspunkterna för dessa diskussioner har främst varit frågan om revisorernas oberoende och huvudmannaskap; statligt, kommunalt eller möjligtvis privaträttsligt? De flesta studier har nått slutsatsen att behålla revisionen i sin ursprungliga form, men frågan om dess komplexitet hänger kvar. Mot bakgrund av de senaste årens uppmärksammade fall av korruption i ett antal kommuner har även frågan i viss mån riktats in mot revisorernas roll i arbetet mot korruption och vilken roll revisorerna egentligen har när det gäller att skapa förtroende för den kommunala förvaltningen.¹⁶ Från statligt håll har man vid flera tillfällen i lagstiftningen stärkt revisionens ställning som kontrollinstrument.¹⁷ Den kommunala revisionen är idag institutionaliserad i teori och lagstiftning till att vara den förtroendevalda kontrollerande politiska funktionen i kommunen. De funktioner som tillskrivs revisionen i lagstiftning och statliga utredningar är att öka effektiviteten i förvaltningen – det vill säga se till att fullmäktiges beslut genomförs så som det är tänkt,

¹⁴ ESO 2010:6:98 f.

¹⁵ Se till exempel ESO 2010:6, Prop. 2009/10:46 och Statskontoret 2008:4

¹⁶ Se till exempel www.skl.se "Revisionsdialog 2012" och regeringsbeslut II 2

¹⁷ SOU 1993:90, SOU 1996:169 och SOU 2004:107

skapa legitimitet och medborgerlig insyn i det politiska systemet. Detta har också införlivats i den av SKL dokumenterade och uppdaterade *God revisionssed*, som ska vara vägledande för revisorerna.¹⁸

Ett förväntningsgap mellan teori och praktik

Revisionen granskar och kommunicerar sitt resultat och sin bedömning till sin uppdragsgivare fullmäktige. Revisorernas granskningar syftar både till att ge information om den kommunala verksamheten och att ligga till grund för revisorernas ställningstagande i ansvarsfrågan. När revisorerna har färdigställt granskningsrapporten skickas den till de granskade tillsammans med bedömningar och frågor. Revisorernas främsta åtagande är den slutliga bedömningen av ansvarsprövningen som dokumenteras i den årliga revisionsberättelsen. Har revisorerna i sina granskningar upptäckt allvarliga fel eller brister kan de rikta en anmärkning eller avstyrka ansvarsfrihet för berörd nämnd eller styrelse.¹⁹ Denna slutliga bedömning bygger således på ett helt års arbete och är det yttersta verktyget revisorerna har för att i praktiken leva upp till ovanstående framskrivna förväntningar på revisionen: att skapa insyn, legitimitet och effektivitet. Att fullmäktige i flera fall, och i en del kommuner flera år i rad²⁰, väljer att inte gå på revisionens linje i ansvarsprövningen ställer därför dessa ovanstående funktioner på sin spets och kan tyda på ett förväntningsgap mellan teori och praktik. Att leva upp till ett effektivitetsskapande, legitimitetsskapande och till och med antikorrup-tionsarbetande kontrollinstrument torde förutsätta att revisorernas kritik av nämnder och styrelser verksamhet får gehör av de som ska åtgärda problemet – det vill säga fullmäktige. Revisorernas status

¹⁸ SKL 2010

¹⁹ Ibid:46

²⁰ www.skl.se "Ansvarsprövningsbanken"

och legitimitet är inte lika självklar som den beskrivs i utredningar och God revisionsred. Diskrepansen skulle kunna urholka revisionens roll i ansvarsprövningen då revisionens beredande funktion och effektivitet kan komma att ifrågasättas utifrån. När revisorerna väljer att rikta anmärkning eller avstyrka ansvarsfrihet rör det sig om allvarliga brister i verksamheten t.ex. bristande måluppfyllelse, obehörigt beslutsfattande och bristande uppföljning och kontroll.²¹ Tanken med deras uttalande är att revisorerna ska minska oönskade effekter i den kommunala förvaltningen. När fullmäktige inte hör-sammar revisorernas kritik är då frågan om revisorerna rättar sig i ledet eller agerar för att ändå kunna leverera sin kritik och minska oönskade effekter i fortsättningen trots att de arbetar i motvind. Om det är något tillfälle som revisorernas handlingsförmåga och drivkrafter torde framkomma och aktualiseras är det när deras främsta uppdragsåtagande hotar att delegitimeras.

1.3 Tidigare forskning

Överlag finns det tämligen lite forskning kring den kommunala ansvarsprövningen och studier som fokuserat på diskrepansen är än färre. Samtliga av dessa har i huvudsak satt fullmäktige i centrum och betraktat dem som aktörer och de som ska ge svar på hur revisorernas funktion bättre ska tas tillvara. Detta då det är fullmäktige som tar det avgörande beslutet i ansvarsprövningen och därmed styr över hanteringen av revisorernas rekommendationer. Genom att negligera revisorernas egna möjligheter att påverka situationen har revisorerna i den tidigare forskningen mer fått en passiv roll, vilket också kan vara orsaken till att vi idag inte vet lika mycket om hur förtroendevalda kommunala revisorer fungerar i praktiken och hur

²¹ SKL 2010:52ff.

de tänker kring sitt arbete och sina påverkansmöjligheter som andra närliggande yrkesroller och aktörstyper.²² Det finns således inte mycket tidigare forskning till hjälp för att göra antaganden om hur revisorerna hanterar en situation som diskrepansen i ansvarsprövningen.

Den kommunala ansvarsprövningens komplexitet

En väsentlig del av de kommunala revisorernas funktion är att ge underlag och kunskap till sin uppdragsgivare fullmäktige inför ansvarsutkrävande av de förtroendevalda i nämnderna. Det bör tilläggas att revisorerna samtidigt är tvingade att ta ställning i frågan om ansvarsfrihet och vid behov rikta anmärkning med eller utan avstyrt ansvarsfrihet i revisionsberättelsen. Detta gör att revisorerna, åtminstone formellt sätt, även får en central roll i mekanismen för ansvarsutkrävandet och att de inte enbart har en kunskapskapande funktion. Detta har kritiserats av framförallt Olle Lundin som menar att revisionens ställningstagande i ansvarsprövningen gör mer skada än nytta. Han menar att det faktum att det ofta uppstår en diskrepans mellan revisorernas uttalande och fullmäktiges slutliga bedömning är ett problem.²³ Enligt Lundin ligger det i själva ansvarsprövningens natur att fullmäktige gör en mildare bedömning än revisorerna eftersom systemet som sådant tillåter att nästan alla ledamöter i fullmäktige även sitter i nämnderna. Det är inbyggt i själva systemet att partimedlemmar utkräver ansvar av sina kollegor i nämnderna. Lösning på den problematiska ansvarsprövningen är att avlägsna revisorerna uppgiften att ta ställning i ansvarsfrågan och göra den kommunala revisionen, precis som den statliga Riksrevisionen,

²² Till exempel utvärderare i Rombach-Sahlin 2002 och tillsynsinspektörer i Johansson 2006

²³ ESO 2010:6:13 och 99.

enbart kunskapsförmedlande.²⁴ Genom att frikoppla revisionen från utvärderingen av själva ansvarsutkrävandet blir revisionen ett kunskapskapande kontrollinstrument och detta skulle enligt Lundin öka trovärdigheten för revisionen. Att det är så många fall där fullmäktige och revisorerna gör olika bedömningar i ansvarsfrågan menar Lundin ytterligare är ett argument för att ifrågasätta revisionens faktiska betydelse i ansvarsprövningen.²⁵ Caroline Nyman m.fl. menar att ansvarsprövningen i fullmäktige allt mer tycks vara av politisk karaktär där avgörandet i ansvarsfrågan baseras på andra faktorer än de som revisorerna framför i revisionsberättelsen.²⁶ Hon menar att resultatet av att fullmäktige gör en annan bedömning än revisorerna vid ansvarsprövningen får långsiktiga konsekvenser genom att förtroendet för ansvarsprövningsprocessen urholkas. Det kan även minska förtroendet för det politiska systemet i stort.²⁷

Diskrepansens påverkan på revisionsuppdraget

Kritiken kring ansvarsprövningen och revisionens delaktighet i denna stannar inte vid huruvida systemet verkar effektivt eller inte. Den tidigare forskningen har även pekat på att revisorerna och deras uppdrag kan påverkas negativt av diskrepansen då denna kan riskera att urholka revisionens betydelse i stort och viljan att verka som kommunal revisor. Lundin menar att ansvarsprövningen försvårar revisorernas möjligheter att genomföra sin granskande uppgift av de förtroendevalda. Detta eftersom revisorerna inom ramen för uppgiften att ta ställning i ansvarsfrågan riskerar att utsättas för påtryckningar, bli oense samt hamna på kollisionskurs med sin uppdragsgi-

²⁴ Ahlbäck 1999

²⁵ ESO 2010:6

²⁶ Nyman m.fl. 2007:30

²⁷ Nyman m.fl. 2007:30

vare, fullmäktige.²⁸ I samband med att *Utredningen om den kommunala revisionen* lämnade sitt betänkande *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting* redovisades som bilaga till betänkandet en sidorapport författad av Ann Britt Karlsson.²⁹ I denna ställs frågan vad fullmäktige egentligen har revisionen till. Återigen framförs att revisionen i allmänhetens ögon kan framstå som verkningslös om fullmäktige sällan följer revisionens linje i ansvarsfrågan. Karlsson hänvisar också till att uppdraget som revisor riskerar att uppfattas som meningslöst. Detta är inget som Karlsson undersöker närmare, utan låter endast fullmäktigeledamöter få uttala sig om revisionens betydelse och funktion i ansvarsprövningen. Undersökningen visar att fullmäktige ser revisorernas ställning i ansvarsfrågan som betydelsefull då denna är det enda de har som kan ligga till grund för deras bedömning, men revisorernas uppfattning undersöktes inte.³⁰

Politiker, tjänstemän och närbyråkrater – vad är förtroendevalda revisorer ett fall av?

De förtroendevalda kommunala revisorerna utgörs varken av politiker eller av tjänstemän i direkt bemärkelse. De väljs på politiska grunder, men de agerar inte utifrån ett partipolitiskt uppdrag utan som oberoende granskare av den kommunala verksamheten.³¹ I förhållande till hur de väljs kan de därmed betraktas som politiska, medan deras arbetsuppgifter mer kan hänföras till en närbyråkrats. Revisorerna kan därmed sägas utgöra en hybrid mellan politiker och tjänstemän, vilket gör de svårplacerade i nedanstående forskningssam-

²⁸ ESO 2010:6:97

²⁹ SOU 2004:107

³⁰ Ibid.

³¹ SKL 2010:58, 20

manhang när deras bevekelsegrunder och förhållningssätt ska studeras.

I tidigare forskning resoneras det kring såväl politiker som tjänstemäns olika bevekelsegrunder och förhållningssätt till sitt arbete. Ett av de teoretiska bidragen till forskningen om tjänstemäns förhållningssätt och handlingsutrymme är Michael Lipskys *Street-Level Bureaucracy* där närbyråkraten beskrivs som en rutinutvecklande aktör som skapar egna handlingsmönster för att hantera målkonflikter i sitt dagliga arbete.³² Detta är även något som i viss mån studerats i en svensk kontext av till exempel Vicki Johansson i *Tillsyn och effektivitet*.³³ Johansson undersöker tillsyn som styrmedel utifrån inspektörernas val i sitt dagliga arbete och hur detta relateras till tillsynens effektivitet. I denna visar Johansson hur inspektörer ständigt prioriterar mellan mål, arbetsuppgifter och tillvägagångssätt och att detta innebär att de är med och utformar den faktiskt förda politiken.³⁴ Johansson menar att samtliga granskningsaktörer, så som utvärderare, tillsynsinspektörer och revisorer, syftar till att förbättra den politiska effektiviteten och legitimiteten för det politiska systemet. Hon menar dock att deras mandat till att handla varierar.³⁵ Revisorn är skyldig att till sin uppdragsgivare föreslå om ansvarsfrihet ska beviljas eller inte. Revisorer-na har en tämligen svag ställning när det gäller att ställa krav och forcera dessa då det är fullmäktige som har den slutliga beslutsrätten i ansvarsprovningen.³⁶ Revisorer-na kan därmed på förhand sägas ha ett litet handlingsutrymme vad gäller hur de rekommendationer och förslag de lägger fram får genomslag genom faktiska beslut.

³² Lipsky 2010

³³ Johansson 2006

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid:42

³⁶ SKL 2010:50

Eventuellt kan uppfattningen om revisorernas begränsade handlingsutrymme vara en bidragande orsak till att de inte studerats närmare vad gäller agerande och påverkansmöjligheter. Att de kan sägas utgöra en hybrid mellan att vara politiska och byråkratiska har även inneburit att det lagts stor vikt vid deras oberoende och hur detta kan säkras utifrån institutionella lagar och regler.³⁷ Att betrakta revisorerna som aktörer som med sina strategier och prioriteringar kan påverka den förda politiken kan därmed eventuellt uppfattas som ett öppnande för ett ifrågasättande av deras oberoende. Detta skulle kunna vara en annan bidragande orsak till att den revisionen nästan uteslutet studerats från ett så kallat top-down perspektiv, där fokus legat på den övergripande strukturen och inte på revisorernas förhållnings-sätt.

Sammantaget har tjänstemän inom den offentliga sektorn, även kallade närbyråkrater på de lägre nivåerna, betraktas som inflytesrika för hur beslut tillämpas och har blivit föremål för en del forskning. Om närbyråkrater främst har beskrivits som aktörer som skapar handlingsmönster och rutiner för att underlätta sitt arbete har studier-na av politiker främst utgått från antagandet om att politiker har ambitioner att maximera sin egen nytta.³⁸ Denna utgångspunkt kan sammanfattas under namnet *rational choice*, vilket innebär precis som namnet antyder att politiska aktörers agerande försöker förstås utifrån deras personliga rationella underliggande intressen som de medvetet och rationellt försöker införliva.³⁹

³⁷ Se till exempel ESO 2010:6, Prop. 2009/10:46 och Statskontoret 2008:4

³⁸ Se till exempel Arrows 1963

³⁹ Cox 2004

Den kommunala revisionen – ett tämligen utforskat område ur ett aktörsperspektiv

En av anledningarna till att den kommunala revisionen inte studerats på samma sätt som politiker i form av fullmäktigeledamöter, tillsynsinspektörer och andra närbyråkrater kan vara att revisorerna har ett tämligen litet handlingsutrymme formellt sätt att påverka sina arbetsstrategier för att få genomslag för sitt arbete. Den tydliga regleringen av revisionens uppdrag såväl i lagstiftning som i God revisionsred kan också vara en förklaring till att forskare och statliga utredningar inte fokuserat på hur revisorerna själva agerar i situationen då diskrepans inträffar. Det begränsade handlingsutrymmet borde innebära att de *påverkas* av diskrepansen utan att kunna *påverka* den. Revisorerna har dock ett handlingsutrymme när det gäller hur de väljer att planera och lägga upp sitt arbete, även om deras faktiska påverkansmöjligheter och sanktioner i ansvarsprövningen är inskränkta och helt förbehållna fullmäktige.⁴⁰ Vi vet väldigt lite om hur revisionerna betraktar sitt arbete och huruvida de uppfattar diskrepansen som problematisk eller inte. Lika lite kan vi göra antaganden om revisorerna väljer att hantera en situation som kan sägas ifrågasätta deras betydelse och som till viss del är ett hot mot deras status som ett kunskapsförmedlande och ansvarsutkrävande kontrollinstrument. Då revisorerna utgör en central del av det kommunala ansvarssystemet och granskar den kommunala organisationen på fullmäktiges och medborgarnas uppdrag bör vi helt enkelt ha större insikt om hur de själva tolkar sitt uppdrag och vad de kan göra för nå en effektivare ansvarsprövning.

⁴⁰ Johansson 2006:47, SKL 2010:50

Från flera håll finns ett ifrågasättande av revisionens uppgift att uttala sig i ansvarsfrågan. Utifrån ett större och allmänt perspektiv ifrågasätts revisionens betydelse, vilket också leder in på överväganden om huruvida inte revisorerna själva i sitt vardagliga arbete uppfattar sin uppgift som meningslös. Samtidigt finns i allt detta en frånvarande diskussion om revisorerna som aktörer, det vill säga som en form av profession med en medvetenhet och förmåga att handla. De beskrivs återkommande i passiva ordalag, som att de riskerar att drabbas av påtryckningar och att de kan uppfatta sitt uppdrag som verkningslöst. Att endast utvärdera ansvarsprövningen utifrån den formella strukturen och att tillfråga fullmäktige ger inte en komplett bild av ansvarsprövningens praktik. Det vore att på förhand bortse från att revisorerna har en eventuell medvetenhet och möjlighet att hantera situationen på ett mer aktivt sätt, för ändå få gehör för sin kritik och fylla ett meningsfullt uppdrag. Huruvida revisorerna har utrymme att anpassa sig till diskrepansen och hitta nya vägar att få gehör och öka sin betydelse är något som tidigare forskning inte lyckats belysa. Trots att revisorerna är ett angeläget fenomen för den offentliga förvaltningen, då de är utnämnda att med sina handlingar skapa effektivitet och insyn i den kommunala verksamheten, har revisorer främst studerats inom det företagsekonomiska och juridiska fältet och ur ett uppifrånperspektiv.⁴¹

1.4 Specificerat syfte och övergripande frågeställning

Genom att studera revisorerna utifrån antagandet att de kan verka som aktörer i det kommunala ansvarssystemet ges ansvarsprövning-

⁴¹ Se till exempel Lundin 1999 och Karlsson 2009

en en nyanserad och mer komplett bild. Institutioner som upplevs problematiska utåt sätt av olika skäl, behöver nödvändigtvis inte uppfattas så av de aktörer som verkar inom dem. Uppfattas diskrepansen som ett problem av revisorerna är det dessutom angeläget att studera hur de hanterar situationen då det bidrar till ökad teoretisk kunskap om kommunala revisorer. Det preciserade syftet med denna studie är att öppna upp för en teoretisering av kommunala revisorer som är ett tämligen utforskat område ur ett aktörsperspektiv, eller ett så kallat bottom-up perspektiv. Då det inte finns så många omfattande studier av revisorer inom förvaltningsforskningen kan föreliggande studie betraktas som delvis explorativ. Ambitionen är att generera en teoretisk utgångspunkt för fortsatt förvaltningsforskning om kommunala revisorer för att öka kunskapen och förståelsen för dessa granskningsaktörer. Med detta syfte följer även ett mer empiriskt syfte som är att öka förståelsen för revisorerernas handlingsutrymme via hur de hanterar diskrepansen och vilka begränsningar och möjligheter de uppfattar sig ha i detta. För att besvara syftet har följande forskningsfråga formulerats: *Hur hanterar förtroendevalda kommunala revisorer diskrepansen i asvarsprövningen?*

1.5 Disposition

Uppsatsen disponeras på fem olika kapitel. Efter det inledande kapitlet som behandlats ovan, där förväntningarna på revisionens uppdrag från lagstiftning och God revisionsed beskrivits och den tidigare forskningens avsaknad av ett aktörsperspektiv på revisorer problematiserats, följer ett kapitel där den teoretiska referensramen för studien presenteras. Det teoretiska perspektivet som studien utgår från är aktörsperspektivet. I kapitlet behandlas därför aktörers handlingsutrymme utifrån Lennart Lundquist teori om aktörer och strukturers samverkan. Albert O. Hirschmans teoretiska resonemang om aktörers strategier och vilka bevekelsegrunder aktörer kan ha

behandlas också. Kapitlet tar också upp James March och Johan P. Olsens teori om lämplighetslogik i aktörers handlande och Vilhelm Aubert och Bruce J. Biddles roll-teorier. Det tredje kapitlet behandlar genomförandet av studien och de metodologiska överväganden som gjorts. Därefter presenteras analysen och resultatet i kapitel fyra där jag med hjälp av analysens resultat och de teorier och begrepp som presenterats svarar på mina fråge-ställningar. Det avslutande kapitel innehåller de slutsatser som kan dras av studien, vilket teoretiskt bidrag studien haft och vad som kan vara aktuellt att titta närmare på i framtiden.

2 Teoretisk referensram

I detta kapitel kommer studiens teoretiska ramverk presenteras. Jag kommer att inleda med en argumentation för varför ett aktörsperspektiv är relevant för detta fall och mer djupgående diskutera studiens centrala begrepp handlingsutrymme och strategier. Teorier om aktörers strategier, som i denna studie främst består av Hirschmans teoretiska resonemang, har ett visst underliggande antagande som bygger på betraktandet av aktörer som målrationala. Kapitlet avslutas med att lyfta in en kompletterande teoretisk infallsvinkel för att tolka aktörers handlande. Denna infallsvinkel härrörs från March och Olsens syn på aktörer som lämplighetsstyrda och rollteorins mer interaktionistiska betraktelse av aktörer. Med hjälp av teorin kommer kapitlet att mynna ut i ett analytiskt ramverk. Detta syftar till att analysera hur revisorernas möjlighet att agera i situationen av diskrepans i ansvarsprövningen ser ut, det vill säga vilka möjligheter de har att agera på ett aktivt sätt, hur de kan tänkas agera och vad som kan föranleda ett visst agerande.

2.1 Aktörers betydelse för att förstå institutioner

Det övergripande perspektivet i denna studie är betraktandet av revisorer som aktörer. Vad jag åsyftar med en aktör är någon som har en medvetenhet och förmåga att handla i den givna situationen inom en institution. Situationen i det här fallet utgörs av diskrepansen med deras uppdragsgivare fullmäktige och institutionen är det kommunala ansvarssystemet med fokus på ansvarsprövningen. Att studera revisionen ur ett aktörsperspektiv är ett teoretiskt ställningstagande som baseras på att revisorerna tidigare inte i någon större utsträckning betraktats som aktörer och att jag i denna studie främst vill utgå från ett bottom-up perspektiv. Alternativet att istället undersöka revisorerna och ansvarsprövningen ur ett institutionellt

perspektiv hade med största sannolikhet inte på samma sätt fångat upp revisorernas faktiska agerande och vilka bevekelsegrunder de har.⁴² Då det är implicerat i denna studies syfte att kartlägga revisorernas ageranden är aktörsperspektivet lämpligare. Att fastna i den formella institutionens spelregler för revisorerna kan vara bidragande orsak till i att de betraktats som formella, passiva och homogena. Detta antagande har varit närvarande i den tidigare forskningen som menat att diskrepansen i ansvarsprövningen försvårar revisorernas uppdrag, riskerar att urholka deras betydelse och ifrågasätta deras oberoende ställning. Det har tidigare varit revisionsuppdrags formella struktur som varit i fokus och inte revisorernas bevekelsegrunder och möjliga handlingar. Vilket gör att vi idag inte vet så mycket om de kommunala revisorerna trots att de är det granskande organet på den kommunala nivån. Enligt Bo Rothstein och Sven Steinmo är institutioner starkt normerande men detta behöver inte innebära att de inte går att avvika ifrån även om det kan vara svårt på grund av tvingande spelregler som sätter upp hinder.⁴³ Ansvarsprövningen innehåller spelregler i allra högsta grad genom lag och praxis som reglerar och vägleder revisionsuppdraget del i ansvarsprövningen.⁴⁴ Men det kan även finnas möjlighet att påverka de delar där det saknas tvingande spelregler. Istället för att undersöka hur diskrepansen i ansvarsprövningen *påverkar* och eventuellt urholkar revisionen, studeras här huruvida revisorerna försöker *påverka* situationen. Samtidigt lämnas det öppet för att resultatet även i denna studie kan vara att institutionella spelregler hämmar aktörerna, Det är dock inte den institutionella utgångspunkten som utgör plattformen för studien, även om nyinstitutionalistiska teoretiska anta-

⁴² March och Olsen 1984:735f.

⁴³ Rothstein och Steinmo 2002

⁴⁴ SKL 2010, Kommunallagen 9. kap

ganden (som t.ex. lämplighetslogiken bygger på som presenteras längre fram) finns med som grund för analysen.

Enligt James March och Johan P. Olsen har aktörer tidigare i huvudsak beskrivits som underordnade den institution de verkar i. Institutionerna har ansetts kunna fastslå och ändra aktörernas motiv och att institutionerna verkar helt fristående. March och Olsen menar att väsentliga inslag i den mer moderna synen på hur politiska institutioner ska studeras är att göra det utifrån det samlade agerandet från individerna på den längre nivån.⁴⁵ Detta då en institutions funktion och beteende är en konsekvens av de val och handlingar som aktörerna inom institutionen har genererat. Genom att i studien möjliggöra en mer aktiv roll för revisorerna kan *revisorerna* förstås bättre och inte *revisionen* ur ett uppifrånperspektiv. Med stöd av March och Olsen ovanstående resonemang borde även ansvarsprovningens faktiska funktion bättre förstås om aktörerna som verkar inom den studeras närmare. Med detta åsyftar jag inte att studera hur ansvarsprovningen som institution skulle kunna förändras på ett formellt sätt, utan mer om det finns utrymme och tendenser till att revisorerna kan förändra sin situation inom de givna institutionella ramarna. Antagandet i föreliggande studie är följaktligen att aktörer har förmåga att forma sin situation inom institutioner, utan att det för den sakens skull behöver ge en institutionell förändring. Detta innebär att revisorerna skulle kunna anpassa sig till och hantera diskrepansen genom att välja nya sätt att få genomslag och legitimera sin betydelse på inom ramen för sitt arbetssätt, utan att ansvarsprovningens formella regelverk behöver ändras.

⁴⁵ March och Olsen 1984:78f.

2.2 Aktörers handlingsutrymme

För att studera aktörers agerande i en organisation är deras faktiska handlingsutrymme av central betydelse för förståelsen för deras hantering av olika situationer. Lennart Lundquist skriver att aktörer i varierande grad försöker och förmår påverka sin tillvaro, men att de har olika mycket autonomi. Graden av autonomi varierar från olika situationer och beror på aktörens egenskaper och sammansättningen av strukturerna där de verkar.⁴⁶ Med autonomi åsyftas graden av handlingsutrymme och handlingsförmåga hos aktörerna. Revisorernas egenskap av oberoende kontrollinstrument och den dominerande strukturen i form av omfattande reglering i kommunallagen och praxis torde innebära begränsad autonomi i detta avseende. Revisorn är skyldig att till sin uppdragsgivare föreslå om ansvarsfrihet ska beviljas eller inte och föreslå åtgärder för att rätta till brister. Men som nämdes tidigare har revisorerna en tämligen svag ställning när det gäller att ställa krav i ansvarsprovningen. Revisorerna kan därmed antas litet handlingsutrymme vad gäller hur de rekommendationer och förslag de lägger fram får genomslag genom faktiska beslut. Men autonomi ska enligt Lundquist alltså både innebära handlingsutrymme och handlingsförmåga. Detta är två komponenter som det finns anledning att hålla isär. Även om en aktör har ett handlingsutrymme behöver det inte nödvändigtvis vara så att det används i en specifik situation. Detsamma kan gälla i motsats situation: även om en aktör har ett begränsat handlingsutrymme är det inte uteslutet att det lilla som finns förvaltas väl. Det finns därför anledning till att återkomma till aktörers handlingsförmåga, vilket jag gör senare.

⁴⁶ Lundquist 1984:1 ff.

Strukturellt tvingande handlingar och strukturellt möjliga handlingar

I samband med att man diskuterar aktörers handlingsutrymme bör det särskiljas på det som Lundquist benämner *strukturellt tvingande handlingar* och *strukturellt möjliga handlingar*.⁴⁷ De tvingande handlingarna måste aktörerna använda för att uppnå effekter som är nödvändiga för att kunna upprätthålla systemet. Aktörerna handlar då för att strukturerna ska bibehållas. Möjliga handlingar är sådana som aktörer kan vidta om det finns ytterligare handlingsutrymme och då dessa inte är tvingande förutsätter de ett engagemang och en medvetenhet. De strukturellt möjliga handlingarna kräver alltså i större grad en handlingsförmåga.⁴⁸ Revisorernas handlingsutrymme är relativt stort för när det gäller hur de väljer att planera och lägga upp sitt arbete, även om deras faktiska påverkansmöjligheter genom sanktioner eller att fatta avgörande beslut i ansvarsprövningen är inskränkta.⁴⁹ Det finns således ett tänkbart strukturellt möjligt handlingsutrymme för revisorerna omtolka sitt arbetssätt för att inom den givna strukturen för ansvarsprövningen eventuellt försöka öka sin betydelse som beredande och rådgivande organ. Detta behöver inte betyda att revisorerna använder sig av detta handlingsutrymme. Jag nämnde ovan att utgångspunkten för studien är betraktandet av revisorer som medvetna och handlingsbenägna aktörer. Men det finns ett visst steg ifrån att vara en aktör till att i praktiken omsätta sin medvetenhet och sin handlingsförmåga praktiken. Drivkrafterna för att ta detta steg kommer jag diskutera längre ner där jag för ett resonemang om olika motiv till aktörers handlingsförmåga. Det behövs dock i detta sammanhang även ett resonemang om *hur* aktörer

⁴⁷ Ibid:14f.

⁴⁸ Lundquist 1984:13f.

⁴⁹ ESO 2010:6:25

kan tänkas reagera och därmed handla i en situation som hotar deras legitimitet och status. Vilka handlingar som revisorerna använder sig av för att öka sin betydelse trots diskrepansen är något som analysen söker svar på. Nästa avsnitt tar upp olika former av reaktioner som aktörer kan tänkas välja i en problematisk situation som diskrepansen i ansvarsprövningen kan anses vara. Dessa kan användas som referenspunkter för en analys av revisorernas agerande.

2.3 Aktörers strategier i dysfunktionella situationer

Jag kommer i detta avsnitt fokusera på hur teorier om aktörer kan hjälpa oss att förstå hur revisorerna handskas med situationer där deras betydelse och funktion utåt sätt och i formell mening har minskat, och där deras existens hotas att delegitimeras. Jag har ovan diskuterat revisorernas *möjligheter* att agera i en institutionell kontext som ansvarsprövningen. Vad vet vi då sedan tidigare om *hur* aktörer hanterar för dem en negativ och delegitimerande situation och en organisation som fungerar dysfunktionellt? Finns det ens något skäl att anta att aktörer försöker påverka denna situation om möjligheten finns fast ansvaret ligger hos någon annan (i det här fallet fullmäktige)?

Albert O. Hirschman har genomfört och analyserat ett antal olika experiment utifrån aktörernas val att hantera en problematisk utveckling. Han utgår i huvudsak från företag och marknadsmekanismer men hans teori används även för att tolka beteenden inom politiska organisationer. I sin bok *Sorti eller protest? En fråga om lojaliteter* diskuterar Hirschman olika reaktioner från individer i företag, organisationer, politiska partier och andra sammanslutningar när de befinner sig i eller står inför en oacceptabel och ohållbar situation.⁵⁰ Hans antar att olika reaktioner utifrån ett underifrånperspektiv i en

⁵⁰ Hirschman 2006

institution kan vara mer eller mindre effektiva för individen att försöka förbättra situationen. Utgångspunkten är att organisationer i varje ekonomiskt, socialt eller politiskt system stundom gör avsteg från förnuftigt eller ändamålsenligt beteende. Varje samhälle och organisation lär sig att leva med en viss mängd dysfunktionellt eller ineffektivt beteende. Men för att sådana, så kallade avvikande beteenden, ska bli undantag istället för regel krävs att aktörerna uppträder på ett sätt som gör att denna temporära nedgång av organisationen inte förblir ett faktum. Diskrepansen är snarare undantag än regel, men skulle enligt Hirschmans teori om det blev vanligare leda till att det kommunala ansvarsystemet ifrågasätts och försämras (vilket vi också sett tecken på från bland annat Lundin och Nyman).

Resonemanget bygger på antagandet att en organisations dysfunktionalitet eller bristande legitimitet kan förbättras om ledningen uppmärksamhet riktas mot det som är fel. Således antas att aktörerna genom sina strategier försöker påverka ledningen att ta tag i problemet. Vidare utgår man ifrån att organisationens kvalitét och funktion är det som uppfattas problematiskt och aktörerna agerar för att "rädda" organisationen som sådan. Utgångspunkten för föreliggande studie om revisorer är att aktörer agerar för att förbättra sin egen situation (och organisationen) genom att själva agera. Det kan därmed inte sägas handla om hur revisorerna främst försöker förmå ledningen (fullmäktige) att ta tag i problemet, utan snarare hur de kan påverka sin situation inifrån utifrån eget agerande. Även om detta i sin tur syftar till att i nästa steg påverka beslutsfattarna i organisationen.

Två strategier och en reaktion på dysfunktionella förhållanden i en organisation

De centrala reaktionerna från aktörer i problematisk kontext är att *lojalt acceptera*, att *säga ifrån och försöka påverka* (protest) eller att *dra sig*

ur spelet (sorti).⁵¹ De två sista syftar till att återställa systemets funktion och effektivitet och kan antingen användas som komplement eller substitut till varandra. Sorti är en reaktion som bygger på att fly från ett uppfattat missförhållande, medan protest handlar om ett försök att förändra situationen inifrån. Med bakgrund av detta resonemang bör sorti eller protest snarare ses som strategier än reaktioner. Det sistnämnda begreppet för tankarna till en omedveten eller passiv handling, medan en strategi snarare bygger på en tanke om att förändra det som uppfattas som problematiskt. Såväl sorti som protest bygger på att återställa en situation till att bli funktionell och ändamålsenlig. Både har för syfte att försöka påverka den negativa situationen, men den ena bygger på att lämna och den andra på att stanna. Att lojalt acceptera situationen är något som mer kan ses som en reaktion och inte direkt som en strategi. Detta återkommer jag till längre ner.

Protest kan i vissa situationer användas mer effektivt än ständig aktivitet och engagemang från aktörerna. Att använda sina potentiella resurser till fulla, i nya situationer, möjliggör för aktörerna att reagera med oväntad kraft vilket kan vara väl så slagkraftigt för att förbättra situationen som att ständigt vara aktiv. Genom att använda normalt outnyttjade reserver och för att nå inflytande, när aktörernas intressen hotas, kan situationen förändras.⁵² Protest handlar om, i motsats till sorti, att genom olika grad av aktivitet och handling försöka påverka situationen och åstadkomma förändringar inifrån.⁵³ Därmed ska denna strategi inte ses som protest i direkt bemärkelse, utan mer som ett val att stå upp mot den oönskade situationen genom att strategiskt försöka påverka den inifrån. Sorti handlar istället om att lämna organisationen men med syftet att markera eller på annat sätt visa sitt missnöje.

⁵¹ Hirschman 2006:15

⁵² Hirschman 2006:61

⁵³ Ibid:65

Vilken strategi används när?

Huruvida protest bör ses som en restpost eller ett alternativ till sorti är avhängigt den specifika situationen.⁵⁴ I vissa fall är protest underordnat sorti och ses då som en sista utväg för att aktörer ska ta till då inte möjligheten till utträde finns. Samtidigt existerar ideligen möjligheten till sorti men som sista utväg som då protesten misslyckats. Väljer aktören sorti i dessa situationer, och detta ter sig meningslös, finns ingen möjlighet att utnyttja sin protest då aktören "gått av scenen". Därmed avgör kontexten och den specifika situationen vilken av strategierna som är komplement till den andra. Det handlar dels om att aktören måste vilja och kunna göra någonting åt en ohållbar och delegitimerande situationen. Ibland kan det finnas möjlighet att skapa nya kommunikations- och påverkanskanaler för aktörer som i en situation har svårigheter att göra sin röst hörd och få betydelse.⁵⁵ Om aktören uppfattar att förbättringar och förändringar kommer att ske som en följd av aktörens handlingar är det stor sannolikhet att aktören väljer protest framför sorti. Därmed kan orsaken till att aktörer väljer sorti framför att stanna kvar och protestera vara att protesten inte ses som effektiv då nya metoder för att få inflytande och påverkan för förändring kan vara svåra att hitta. Dels kan strukturella hinder kan vara förklaringsfaktorer till att välja sorti eller protest. Saknas strukturella hinder är det möjligt att först använda sig av protest.⁵⁶

Att acceptera situationen

Det finns även aktörer som i dysfunktionella situationer väljer att acceptera situationen. Denna aktör väljer oftast att stanna kvar och

⁵⁴ Ibid:62ff.

⁵⁵ Hirschman 200669 ff.

⁵⁶ Ibid.

den lojala acceptansen föranleder passivitet. Hirschman närmar sig även möjligheten att passiviteten och acceptansen kan bero på att situationen inte uppfattas som problematisk eller dysfunktionell. Aktörer kan mer eller mindre erkänna situationen som dysfunktionell eller illegitim, bland annat då de själva kan förlora på ett sådant öppet erkännande. Protest eller sorti kan därmed utebli eller skjutas upp då aktörerna kan uppfatta att organisationen och den struktur i vilken de verkar är ändamålsenlig. Detta kan liknas vid en form av modifierad kognitiv dissonans då människor ändrar eller anpassar sina åsikter och föreställningar till att passa den handling och den verksamhet som de bedriver, som egentligen strider mot dessa föreställningar.⁵⁷

Hirschmans resonemang berör i viss mån varför aktörer kommer att agera på ett visst sätt. Han menar att för att välja protest krävs att aktören vill och kan ändra situationen, till exempel genom nya kommunikations- och påverkansmöjligheter. Finns inte förmågan att se nya metoder för inflytande och påverkan för förändring är sannolikheten stor att sorti väljs istället för protest. Aktören kan även uppfatta att den själv förlorar på att förmedla och påkalla brister och att situationen därför inte ses som ett problem. Detta föranleder också en passivitet och acceptans av situationen då detta är mer förenligt med hur man tolkar situationen. Vissa delar av Hirschmans tankegångar återfinns hos Lundquist. Jag kommer därför i nästa avsnitt utveckla hur studien förhåller sig till aktörers handlingsförmåga och presentera möjliga förklaringar till att aktörers agerande. Aktörers drivkrafter och motiv till att handla är intressant och angeläget i ett sammanhang där vi vill förstå vad som kan möjliggöra eller förhind-

⁵⁷ Ibid:69ff.

ra aktörer. Motiven är således aktuella då de säger något om vilka ageranden vi kan förvänta oss i en viss kontext vilket också säger något om aktörens funktionssätt. Revisorernas drivkrafter för att agera i ansvarsprövningen kan därmed säga något om vad vi kan förvänta oss från deras håll när diskrepansen inträffar och därmed hur ansvarsprövningen organiseras i praktiken från revisorernas sida.

2.4 Drivkrafter för aktörers handlingsförmåga

Lundquist menar liksom Hirschman att strukturer sätter upp gränser för vad aktörer på kort sikt kan uppnå och att aktörerna i varierande grad kan vara medvetna om strukturens förekomst och därmed hitta möjliga vägar att hantera dem och påverka sin relation till de andra aktörerna i strukturen. Det gäller emellertid att aktörerna *förstår, vill* och *kan* påverka sin situation för att de ska omsätta sin medvetenhet till handling.⁵⁸ Om revisorn har god insikt i ansvarsprövningens logik och struktur och därmed kunna förutse möjlig diskrepans kan denna försöka vidta åtgärder för att få ökad betydelse som inte står i direkt motsättning till strukturerna. Men revisorn behöver förutom förståelse även ha viljan och förmågan att kunna påverka sin situation i ansvarsprövningen. Som jag nämnde innan har de enskilda revisorerna begränsat handlingsutrymme då de dels inte kan lämna bindande förslag eller krav och inte heller kan tvinga varken den bedömda (till exempel en nämnd) eller uppdragsgivaren att vidta åtgärder.⁵⁹ Samtidigt finns stort utrymme att inom de institutionella reglerna påverka hur kritik riktas, hur dialogen ska gå till och hur

⁵⁸ Lundquist 1984:7

⁵⁹ Johansson 2006:47

man ska organisera sig.⁶⁰ Vad som är det intressanta i detta sammanhang är därmed vilka strukturellt möjliga handlingar som revisorerna tar till när deras betydelse i formell mening riskerar att minska. Vill revisorerna ändå handla för att uppnå effekter av deras granskningar och bedömningar? Huruvida revisorer använder sig av strategier som inte står i strid (det vill säga i paritet) med deras uppdrag, precis som tillsynsinspektörer har visat sig göra⁶¹, är något som min empiri får svara på. Detta kräver att de har viljan att göra så och att de har förståelse för att det är möjligt enligt Hirschmans och Lundquistresonemang. Därför blir den fortsatta frågan att söka svar på vad det är som kan avgöra om de vill och om de har förståelse för hur situationen skulle kunna ändras och därmed hur de agerar i en institutionell kontext.

Målrationalitet och underliggande intressen som drivkrafter

Teorier är ofta kopplade till grundläggande antaganden. Genom att ta sin utgångspunkt i en viss vetenskaplig ansats ökar förståelsen för den roll som antaganden spelar in forskningsprocessen.⁶² Hirschmans teori har en viss underton av en målrationalistisk syn på aktörer. Det målrationalistiska perspektivet på aktörer karaktäriseras av det grundläggande antagandet att individer främst vill maximera sin nytta och sin betydelse för att de själva tjänar på det och att de därför klart kan välja mellan olika handlingsalternativ.⁶³ Lundquist menar att så kallade intentionsförklaringar, som handlar om att aktörens mål och syften med deras verksamhet, styr deras handlingsbenägen-

⁶⁰ SKL 2010:58

⁶¹ Johansson 2006:47

⁶² Aspers 2007:45

⁶³ Lieberman 2002

het. Aktören handlar därmed på ett visst sätt för att uppfylla sitt syfte. Är målsättningarna flexibla ökar handlingsbenägenheten då aktören kan anpassa sig till växlande förhållanden.⁶⁴ Hirschmans teoretiska resonemang lyfte fram att valet mellan sorti, protest och acceptans baseras på aktörers intresse av att se situationen som problematisk, hur pass effektiva nya påverkanskanaler uppfattas och strukturella hinders inverkan. Aktörer antas ha underliggande intressen som driver dem att propagera för vissa saker och eftersträva ett visst handlande. Vad som saknas är en problematisering och en diskussion om vad som kan påverka hur aktörerna uppfattar dessa olika aspekter och att det kan finnas andra antaganden om varför människor handlar som de gör. Enligt Hirschman tycks såväl sorti, protest och acceptans bero på ett rationellt val som aktörer gör för att i högsta möjliga mån nå det bästa utslaget. Detta gäller även acceptans då denna reaktion enligt Hirschman ofta beror på att aktörer medvetet har ett intresse att beskriva situationen som oproblematisert för att något annat skulle vara negativt. Genom att teoretiskt diskutera olika handlingsstrategier, och att valet av dessa beror på vad som är bäst i den aktuella situationen eller vad som bäst tjänar syftet, negligeras andra aspekter för att förstå varför aktörer hanterar situationer som de gör.

Lämplighetslogik och interaktion som en grund för handlandet

De är svårt, och nästintill omöjligt, att avgöra vad som i en viss situation är aktörers motiv till handling. Troligtvis är det så att aktörer i vissa sammanhang är just målrationella och därmed konsekvensstyrda, vilket Hirschmans teori till viss del bygger på. Men i en annan situation kanske *lämplighetslogiken* styr mer, det vill säga att ak-

⁶⁴ Lundquist 1980:14

tören tolkar meningen med sitt handlande och därmed vad som kan tänkas lämpligt.⁶⁵ Sällan undersöks dock båda perspektiven i samma kontext, vilket jag dock väljer att göra i denna studie.

March och Olsen menar att såväl formella som informella normer, det vill säga regler för vad som kan anses som lämpliga värderingar och ageranden, utgör en så kallad lämplighetslogik:

“Actors seek to fulfill the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions. Embedded in a social collectivity, they do what they see as appropriate for themselves in a specific type of situation.”⁶⁶

Revisorerna styrs officiellt av formella regler och normer genom till exempel kommunallagen och God revisionsord, men även mer informella normer kan figurera inom revisorsuppdraget. Dessa mer informella normer (som till visso säkerligen härrör till och från de formella normerna och därmed kan betraktas som en form av institution) kan beskrivas som en lämplighetslogik för revisorernas handlande och värderingar. Institutioner, i det här fallet kommunal revision och ansvarsprövningens struktur, kan vara formella i form av föreskrifter och regler, men i denna studie är även den mer informella praxisen av intresse då det är revisorernas handlande och utnyttjande av sitt handlingsutrymme som är centralt. March och Olsen menar till exempel att aktörens värderingar och ageranden bygger på vad de anser att institutionen bygger på för värden. Därmed gör jag i denna studie antagandet att revisorerna även kan tänkas styras av en lämplighetslogik som kan påverka hur de hanterar diskrepansen. Detta eftersom de i egentlig mening redan agerat enligt de for-

⁶⁵ March och Olsen 1989

⁶⁶ March och Olsen 2004:2

mella föreskrifterna, det vill säga de har gjort sitt uttalande i ansvarsfrågan, och att det som de kan göra ytterligare är det som Lundqvist kallar strukturellt möjliga handlingar (som alltså ska fodra intresse och engagemang då de inte är tvingande för aktören att vidta).⁶⁷Hur möjliga dessa anses vara kan bero på hur pass lämpligt revisorerna anser det att göra något ytterligare i ansvarsprövningen.

Lämplighetslogiken ska dock inte helt betraktas som ett alltid fullt ut medvetet resonemang från aktörens sida, utan kan vara så kallade förgivet-tagna och mer eller mindre medvetna värderingar som anammats genom interaktion. Överfört till den kontext som studeras här, revisorernas hantering av diskrepansen, kan lämplighetslogiken förmedla föreställningar om revisorsuppdragets syfte, viktigaste uppgift och relation till de övriga aktörerna (det vill säga fullmäktige och nämnderna). Men det kan även handa om vilka spelregler som finns och vad som anses korrekt eller inte att göra.⁶⁸Detta i sin tur kan forma en viss meningsskapande struktur för vad revisorsrollen ska innebära i praktiken, och därmed hur diskrepansen ska hanteras. March och Olsen menar att aktörer strävar efter att förstå sin kontext och tillskriver därmed sitt handlande en viss mening.⁶⁹ För att kunna uppnå detta ställer de sig ofta frågorna *vad det rör sig om för situation, vad deras roll är i denna situation samt vad som kan tänkas lämpligt att göra i denna situation utifrån den roll man har*.⁷⁰ Aktörer i kritiska situationer kan, istället för att agera målrationellt, antas definiera situationen för sig själv och föra ett resonemang om vad situationen handlar om och vad som kan vara lämpligt att göra.

Det är som sagt svårt att avgöra vilka underliggande motiv aktörer har då vi inte kan studera vad som rör sig i deras hjärnor.

⁶⁷ Lundquist 1984:14f.

⁶⁸ March och Olsen 2004:2

⁶⁹ March och Olsen 1989:40 ff.

⁷⁰ Ibid:23

Men genom att lita på deras utsagor om detta kan vi förstå vilka möjligheter och hinder som kan tänkas existera för att handla och därmed försöka påverka en situation. Patrik Aspers menar att sociala strukturer fungerar som både hinder och som möjlighet för aktörer.⁷¹ Enligt honom kan aktörer själva upptäcka och identifiera hindret och för forskaren kan detta vara startskottet till att gå vidare och undersöka hindret. Möjligen kan forskaren därigenom upptäcka den sociala strukturen.⁷² Studien bygger på antagandet att aktörer har förmåga att agera trots strukturens begränsningar i form av regler, praxis och formellt uppdrag. Formella strukturer likt dessa är inte detsamma som sociala strukturer. Med en roll, oavsett om den är instrumentell eller social, finns normer och förväntningar kopplade till rollen.⁷³ Dessa känns särskilt angelägna i denna studie då revisionens roll befinner sig i ett förhållande till andra roller i det kommunala ansvarssystemet – nämnder och fullmäktiges roll. Därmed kan vi anta att dessa roller är viktiga att särskilja, vilket kan förstärka att rollförväntningarna till den egna rollen är närvarande inför ett agerande. Utgångspunkten att individer är meningsskapande och tolkande varelser utvecklas nu vidare i avsnittet nedan genom att lyfta in rollteorin.

2.5 Roller och rollteori

Bosse Forsén menar att den sociala position som en aktör har är knutna till normativa förväntningar vad gäller beteenden och kännetecken som härrörs till positionsinnehavaren. Förväntningarna konstruerar rollen som en person får och som denne anammar genom

⁷¹ Aspers 2007:55

⁷² Ibid.

⁷³ Aubert 1979:99

internalisering.⁷⁴ Roller ingår i revisorernas handlingsrepertoarer och styr därför förväntningar på deras handlingar.⁷⁵ Förväntningar kopplade till en roll i ett visst sammanhang kan istället för målrationalt styra individerna i deras handlande. Samtidigt är rollantagandet inte bara ett resultat av förväntningar från den övergripande nivån på personen, utan även individens egna föreställningar om sin roll skapar egna förväntningar.⁷⁶ Hur revisorerna tänker kring sin roll och sin funktion i det kommunala ansvarssystemet skulle enligt rollteorin kunna avspegla sig rent praktiskt då det styr deras ageranden.

Vilhelm Aubert menar att "*roller är summan av de normer, som hänför sig till en viss uppgift eller position*" och att ett optimalt förhållande råder i en kontext där olika aktörer upplever att rollen, förväntningarna från såväl omgivning som från aktören själv stämmer överens.⁷⁷ Han menar att även om en roll är utformad med klara målsättningar så är det inte säkert att den legitimerats och anammats i praktiken, vilket gör att det kan råda en skevhet mellan ideal och verklighet.⁷⁸ Inte sällan kan roller leda till *rollkonflikter* genom att samma aktör kan inneha flera olika roller, men att dessa uppfattas som konkurrenter till varandra eller på andra sätt är oförenliga eller motsägelsefulla. Det kan också handla om att det finns flera olika förväntningar på en och samma roll som kan vara svåra att uppfylla samtidigt.⁷⁹

⁷⁴ Forsén 1987

⁷⁵ Biddle 2001:2417

⁷⁶ Ibid:2416

⁷⁷ Aubert 1979:99

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Forsén 1978

2.6 Sammanfattning och preciserade frågeställningar

Jag har ovan argumenterat för ett teoretiskt ställningstagande som bygger på att studera en institutionell problematisk kontext ur ett aktörsperspektiv. Detta för att bättre skapa förståelse för de ageranden som sker inom institutionen och vad som kan möjliggöra och begränsa dessa. Beroende på vilken aktör som studeras har denne mer eller mindre mycket handlingsutrymme att påverka sin situation. Antagandet är att även aktörer med litet handlingsutrymme försöker påverka sin situation om den upplevs som delegitimerande och problematisk. Huruvida agerandet sker i en lämplighetsstyrd process eller om det mer är ett målrationellt agerande är två olika perspektiv för att förstå varför aktörer handlar som de gör. I denna studie beaktas båda delarna. För att påminna läsaren vill jag upprepa studiens övergripande syfte som är att öppna upp för en teoretisering av *kommunala revisorer* i vilket även följer att öka kunskapen om revisorernas handlingsutrymme via hur de hanterar diskrepansen och vilka begränsningar och möjligheter de uppfattar sig ha i detta. Med hjälp av de teoretiska utgångspunkterna i detta kapitel har en rad frågeställningar formulerats för att besvara syftet. Den första frågeställningen handlar om att kartlägga och på ett systematiskt sätt beskriva hur revisorerna handlat i samband med diskrepansen och därefter. Den andra och tredje frågeställningen syftar till att se vilka faktorer som kan ligga till grund för handlandet givet de antaganden vi kan göra utifrån de teoretiska utgångspunkterna jag nu presenterat. Med hjälp av dessa två frågeställningar vill jag sammanföra målrationella antaganden med teoretiska resonemang om en lämplighetslogik och ett mer interaktionistsynsätt på människors handlande, och på så sätt skapa utrymme för en vidare teoretisk diskussion som jag kommer att föra i det avslutande kapitlet. För att kunna gå

vidare med forskning kring revisorers möjligheter och begränsningar att bidra till effektivitet bör vi först förstå möjligheter och begränsningar för deras handlande, då detta torde avspegla vad vi kan förvänta oss att revisorerna har möjlighet att göra.

De preciserade forskningsfrågorna som jag formulerat för att uppfylla syftet är:

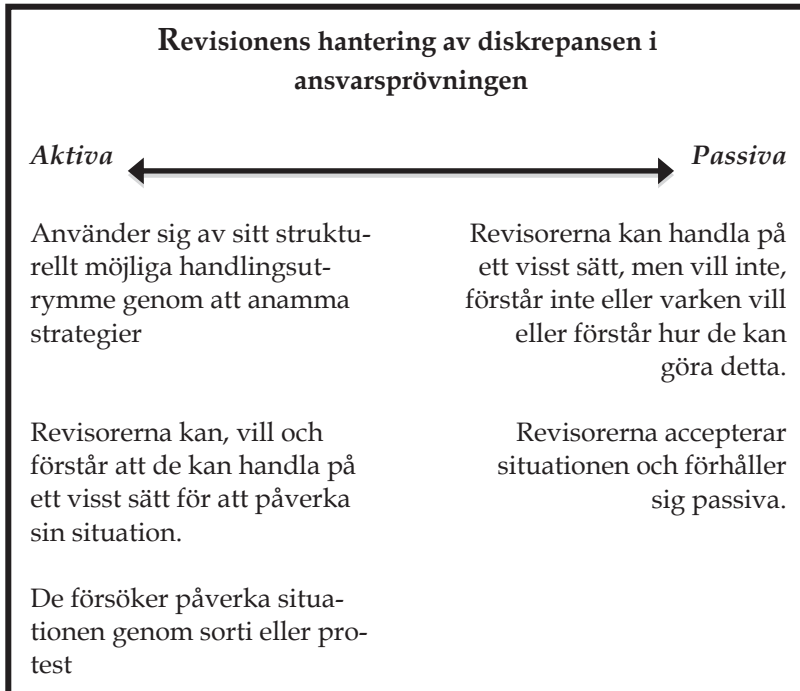
- *Hur hanterar förtroendevalda kommunala revisorer det handlingsutrymme de har i en situation där deras legitimitet och status hotas?*
- *Hur motiverar revisorerna sitt strategiska alternativt passiva agerande vid diskrepansen i ansvarsfrågan?*
- *Hur kan revisionsrollens tillämpning förhindra och möjliggöra ett strategiskt agerande?*

2.7 Analysram

Detta kapitel har presenterat olika teoretiska begrepp som ska användas för att analysera mitt empiriska material för att söka svar på ovanstående frågeställningar. Teorianvändningen i studien ser ut på så sätt att teorin, genom de begrepp den innehåller och de relationer som den föreslår mellan aktörer och dess handlingar, pekar mot vilka aspekter som ska studeras.⁸⁰ Detta teorikapitel har dels handlat om antagandet att aktörer kan påverka institutionen inifrån då de inom ramen för sitt möjliga handlingsutrymme kan försöka förändra situationen utan att den formella strukturen av institutionen måste förändras. För revisorerna kan detta möjliga handlingsutrymme främst sägas ligga i hur de planerar sin arbetsprocess. Det har handlat om att aktörernas intentioner, målsättningar och rolluppfattningar till viss del skulle kunna styra hur det möjliga handlingsutrymmet utnyttjas, det vill säga om och

⁸⁰ Aspers 2007:182f.

hur de använder sig av strategier. Jag har nu för avsikt att presentera hur de teoretiska koncepten skapar förståelse för det empiriska materialet. Nedan visas ett analysredskap som använts i analysen av det empiriska materialet och som syftar till att besvara den första frågeställningen. Analysredskapet ska inte betraktas som ett verktyg för att placera in revisorerna på en skala mellan aktiva och passiva, utan bör ses som ett verktyg för att åskådliggöra begreppens relation till varandra.



Med en aktiv hantering av diskrepansen åsyftas *strategier* för att få genomslag för sin kritik och legitimera sin betydelse i ansvarsprövningen. Här åsyftas dels om revisorerna på något sätt aktivt använ-

der sig av sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme och *omformulerar sitt arbetssätt* för att få genomslag för sin kritik och legitimera sin betydelse eller om de planerar att omformulera sitt arbetssätt. Att omformulera sitt arbetssätt kan innebära att de precis som i Hirschmans resonemang har sökt nya kommunikations- och påverkansmöjligheter eller att de medvetet använder sin samlade potentiella handlingsförmåga för att nu full effektivitet i sina påverkansmöjligheter. Dels åsyftar jag om revisorerna i protest har av sagt sig sitt uppdrag, och använder sorti som strategi för att visa att situationen är ohållbar, vilket också kan vara en strategi. I detta lämnas det också öppet för att andra former av strategier kan förekomma. Med en passiv hantering av diskrepansen avses en form av *acceptans* av diskrepansen och en avsaknad av en vilja och förståelse för hur en förändring skulle kunna vara möjlig. Att vilja och förstå situationen har betraktats som förutsättningar för att aktivt använda sitt handlingsutrymme enligt Lundqvist. Genom att söka svar på hur revisorerna hantlerat diskrepansen ges också möjlighet att fånga upp hur de motiverar sitt handlande. Motiveringar har alstrats fram ur Hirschmans teori och rör sig om följande:

- Formella strukturella hinder sätter stopp för någon påverkansväg.
- Situationen betraktas inte som problematisk
- Påverkansmöjligheter är inte effektiva (revisorerna ser inte andra påverkansvägar som mer effektiva än det man faktiskt gör).

Då det rör sig om revisorernas motiveringar det revisorernas uppfattningar om detta som åsyftas, och inte huruvida det formellt sätt förekommer påverkansmöjligheter eller strukturella hinder. *Det empiriska materialet analyseras i förhållande till dessa faktorer för att söka svar på studiens andra frågeställning hur revisorerna motiverat sitt handlande.*

Hirschmans resonemang grundas i en målrationalistisk syn på individer. Alternativa perspektiv till det rationella kan vara att betrakta individer som tolkande och lämplighetsstyrda, vilket rollteorin och March och Olsens teorier ger stöd för. För att fånga upp båda perspektiven och dess möjliga förklaringar till revisorernas handlande i den aktuella situationen används även lämplighetslogiken i analysverktyget. Eftersom roller både kan ge upphov till rollkonflikter och en lämplighetslogik, som i en given situation kan aktualiseras på grund av att situationen föranleder nya förväntningar och krav på aktören, kan revisorernas roll vara till hjälp för att förstå deras handlande. *Jag kommer därför till min empiri ställa frågan om revisionsrollens tillämpning bygger på en lämplighetslogik som speglar en social struktur för ett aktivt eller passivt förhållningssätt.* Vad jag åsyftar med revisionsrollens tillämpning är vilka normer som finns knutna till rollen som revisor, det vill säga hur revisorerna beskriver syftet med revisionen i ansvarsprövningen, uppdragets viktigaste innehåll och sin position till de övriga aktörerna fullmäktige (uppdragsgivaren) och nämnderna och styrelsen (de granskade). Social struktur operationaliseras här genom att studera huruvida revisionsrollen tillåter eller inte tillåter ett aktivt agerande, genom att det till exempel leder till en rollkonflikt.

3 Studiens genomförande

I detta kapitel presenterar jag, och argumenterar för, studiens metodologiska överväganden. I kapitlet presenteras forskningsdesign, urval och val av analysenheter. Vidare förklaras hur materialet har bearbetats för analys, studiens möjligheter och begränsningar rörande giltighet för slutsatsdragning samt de etiska överväganden jag gjort.

3.1 Studiens design

I denna studie undersöks revisorer som aktörer. Det centrala är *hur* de anser sig kunna påverka sin situation inom en institution utifrån en kontextuell betingelse, i mitt fall diskrepansen i ansvarsprovningen. En fallstudie studerar en aktuell företeelse i dess verkliga kontext.⁸¹För att komma närmare kärnan av det sociala fenomenet – *revisorernas hantering* av diskrepansen, är fallstudien lämplig som forskningsdesign då denna möjliggör för att generera en mer fördjupad förståelse för detta.

Då förförståelsen för mitt fall, kommunala revisorer, är tämligen litet och studien i viss mån kan betraktas som en explorativ studie har en fallstudie med djupintervjuer varit en förutsättning. En kvantitativ studie, genom till exempel en enkätundersökning, hade kraftigt begränsat möjligheten att fånga upp underliggande aspekter som framkommit under intervjuerna för hur vi kan förstå revisorerernas handlingsförmåga. Detta är sådant som utvecklats i studien efterhand och hade därmed inte varit möjligt att från början formulera

⁸¹ Yin 2007:25

frågor om i en enkät. En enkätundersökning hade visserligen också kunnat ge svar på vilka strategier och attityder som förekommer hos revisorerna. Studien handlar dock inte om att beskriva frekvenser i bemärkelse hur många revisorer som har ett visst antal strategier. Det är snarare analysen av vilka strategier som förekommer, vilka uppfattningar och drivkrafter som tycks existera runt dessa strategier som är centralt för studien. Då vi inte vet så mycket om revisorerna som granskare och aktörer är det nödvändigt att genom intervjuer få större insikt kring hur de tänker och agerar innan till exempel en större enkätundersökning genomförs. En enkätundersökning ger inte heller samma möjlighet att ställa motfrågor för ett mer utvecklat resonemang – vilket för denna studie är implicerat i syftet. Fallstudien som forskningsstrategi har därmed gett mig möjligheten att ständigt bearbeta materialet och det "brus" som Howard Becker kallar det har kunnat minskas successivt.⁸² Vad detta brus kan karaktäriseras av i mitt material är vissa respondenternas negativa inställning till att diskutera diskrepansen utifrån dess lösningar och effekter och deras passiva hantering av situationen till skillnad från andra respondenter. Detta har legat som ett "brus" då det initialt var svårt att skapa en förståelse för. Genom det fylliga material som djupintervjuer ger till skillnad från enkäter eller helt strukturerade intervjuer har tillfälle getts att gå vidare med de brusiga delarna och därmed undvika skevheter. Jag har således kunnat komplettera teorin med nya aspekter, till exempel i form av lämplighetslogiken och rollteorin.⁸³

⁸² Becker 2008:209

⁸³ Aspers 2007:96

3.2 Val av fall

Liksom Anne Ryen skriver syftat urval till att få tillgång till handlingar och händelser som är relevanta för undersökningens problemställning.⁸⁴Då det är diskrepansens eventuella aktualisering av revisorernas begränsande handlingsutrymme och inte situationens negativa påverkan på revisorerna som är min problemställning kan mitt fall betraktas som *kommunala revisorers handlingsutrymme i ansvarsprövningen*. Valet av fall görs därmed genom att studera kommunala revisorers agerande vid diskrepansen i ansvarsprövningen då detta urval ger mig tillgång till handlingar och händelser som är centrala för problemställningen – om det är någon gång revisorernas möjligheter och hinder att handla torde framkomma så är det vid diskrepansen.

Min initiala förförståelse byggde på att diskrepansen i ansvarsprövningen skulle ses som ett större problem av revisorerna, men också att de skulle hanterat och betraktat situationen på ett mer likartat sätt. När mötet med fältet visade att så inte var fallet har studien justerats genom ytterligare precisering av frågeställningarna och ytterligare teori. Att det förekommit uppfattningar hos revisorerna som visar på en opåverkad och oproblematiserad förhållning till diskrepansen, och att det förekommer så pass olika uppfattningar och hanteringar av situationen, har jag snarare betraktat som en intressant del av studiens resultat och inte som ett oriktigt urval. Jag betraktar det inte som att diskrepansen inte utgör en dysfunktionell situation, utan snarare att den oväntade relativt positiva inställningen till ansvarsprövningens funktion trots diskrepansen kan bero på att revisorerna finner sig ha ett handlingsutrymme att ändå få genomslag och legitimitet eller ändå kan fylla en viktig funktion.

⁸⁴ Ryen 2004:77

Urval av respondenter

För att kunna öka förståelsen för kommunala revisorer i en delegitimerande situation krävs ett kriterierelaterat urval av respondenter.⁸⁵ Detta för att välja ut aktörer som kan sägas befinna sig i en sådan kontext. Jag har följaktligen gjort ett kriterierelaterat urval av revisorer som verkar i kommuner där diskrepans inträffat mellan fullmäktige och revisorerna i ansvarsprövningen. Urvalet har gjorts med hjälp av Ansvarsprövningsbanken på SKL:s hemsida.⁸⁶ I denna samlas fall av kommunal ansvarsprövning i kommuner och landsting från åren 2002-2011. För att få en djupare förståelse för hur aktörer agerar i en given situation krävs intervjuer med de som varit med om händelsen. Urvalskriterierna begränsar antalet relevanta analysenheter då det i flera kommuner inte längre är samma revisorer som sitter i revisionsgruppen som för ett par år sedan då diskrepansen inträffade. Det förekommer ett antal kommuner där diskrepans inträffat och där samma revisor sitter kvar som inte ingår i studien. Anledningen till detta är främst att jag nådde en viss mättnad efter nio till tio intervjuer, men även för att ett par av dessa revisorer som jag hörde av mig till inte visade något intresse att delta i studien.⁸⁷ Jag återkommer till begreppet mättnad längre ner. Sammantaget ser mitt urval av analysenheter ut på följande sätt:

- Åtta kommuner har valts ut genom ett strategiskt urval ur SKL:s ansvarsprövningsbank.
- I dessa åtta kommuner har revisorerna senast år 2009, år 2010 eller båda åren lämnat in en oren revisionsberättelse i form av avstyrkt ansvarsfrihet eller anmärkning men inte fått med sig fullmäktige i ansvarsprövningen

⁸⁵ Merriam 1994:61

⁸⁶ www.skl.se "Ansvarsprövningsbanken"

⁸⁷ Aspers 2007:186 f.

- I dessa åtta kommuner sitter idag samma revisorordförande kvar, antingen som ordförande eller revisor i revisorsgruppen, som när diskrepansen inträffade. Det är denna revisor som valts ut för intervju. I tre av kommunerna har ytterligare en revisor i revisorsgruppen intervjuats för att få ett bredare underlag.
- Totalt har jag intervjuat elva stycken revisorer.

Det bör nämnas att varje revisor utgör sin egen myndighet och kan avlägga sin egen ståndpunkt i revisionsberättelsen.⁸⁸ Ordföranden är därmed i direkt bemärkelse inte representativ för hela revisorsgruppen. I de flesta fall arbetar dock revisionsgruppen gemensamt och det vanligaste är att avlägga en gemensam revisionsberättelse, även om det förekommer en del delade revisionsberättelser också.⁸⁹

3.3 Avgränsningar

Då antalet kommuner där diskrepans inträffat och där samma revisorer fortfarande är verk-samma är tämligen begränsade, och då alla inte finns inlagda i SKL:s ansvarsprövningsbank, har urvalet som sagt fått baseras utifrån de kommuner som där fanns att tillgå. Jag har därmed inte kunnat välja kommuner utefter storlek, geografisk spridning, politisk sammansättning eller andra urvalskriterier. Då jag har för avsikt att studera de enskilda aktörernas uppfattning om revisorsrollen och av diskrepansen är det av mindre intresse vilken form av kommun dessa verkar inom. Samtidigt kan kommunal kontext i form av faktorer som storlek, resurser och liknande vara omständigheter som kan påverka revisorernas möjligheter att agera på särskilda sätt. Studien har avgränsats till aktörsperspektivet och denna gång är det revisorernas egna utsagor som ligger till grund för

⁸⁸ ESO 2010:6, www.skl.se

⁸⁹ ESO 2010:6, www.skl.se

analysen. Ett mer strukturellt perspektiv hade varit att i större grad ta organisationen som sådan i beaktande, genom att analysera kommunernas olika sammansättning. Detta är något som fortsatt forskning kan titta mer på.

3.4 Materialinsamling

Studiens empiriska material består av intervjuer. På grund av urvalets tämligen stora geografiska spridning och studiens tidsmässiga som ekonomiska begränsningar, har de flesta intervjuerna gjorts över telefon. Fyra av revisorerna har dock intervjuats genom personligt möte. Innan jag går in på intervjumetodiken vill jag därför föra ett resonemang om intervjusituationen. Detta är relevant med tanke på att vissa intervjuer har gjorts genom direkt kontakt med respondenterna och vissa endast via telefonkontakt.

Intervjusituationen

Både telefonintervjuerna och mötesintervjuerna har transkriberats för att möjligheten ska finnas att gå tillbaka och fånga nyanser i svaren och underlätta en analys. Detta underlättar också för en ensam intervjuare att kunna återge citaten så precist som möjligt och undvika att tolkningen endast baseras på min egen minnesbild och anteckningar. Jag finner att intervjusituationen i viss mån påverkats av distansen som en telefonintervju medför mellan intervjuaren och respondenten. En viss skillnad finns för det första i intervjuernas längd. Telefonintervjuerna har genererat snabbare och mer konkreta svar och har pågått i ca 50 min, medan mötesintervjuerna har snittat på 90 min. Att det inte blir lika mycket eftertanke och funderande i en telefonintervju kan te sig naturligt då man inte sitter mitt emot den andre personen, vilket gör att tystnaden blir mindre önskvärd.

Jag anser inte att det varit något negativt att svaren varit snabbare och inte lika överväganden då de ändå varit uttömmande och gett bra information. Något som framförs som mycket viktigt vid fallstudier är lyssnandet, och att detta tas emot via flera kanaler.⁹⁰ Då fallstudier används för att förstå sammanhang och hur intervjupersonerna uppfattar sin verklighet är sinnesstämningen viktig att "lyssna av". Telefonintervjuer begränsar möjligheten att ta in hela upplevelsen av intervjun då jag inte haft möjlighet att göra andra iakttagelser än just att lyssna. Då jag även i telefonintervjuerna fått en bra bild av respondentens inställning till situationen och varit lyhörd mot vad som av denna uppfattades som mer intressanta frågor och viktiga aspekter att samtala om har denna begränsnings inte bedömts som så problematisk.

Ett problem med intervjuer oavsett om de sker på telefon eller genom personligt möte som är att svaren kan präglas av reflexivitet, det vill säga att respondenten ger intervjuaren det som respondenten tror att denne vill ha.⁹¹ Brister på grund av minnesluckor är en annan svag sida som intervjuer anses ha. Jag finner inte att dessa faktorer påverkat studien. För det första rör inte fallet, och frågorna, någon händelse som kräver någon fakta i bemärkelsen av vad som hände och vem som sa vad. Det handlar om hur aktörerna själva ser på och hanterar en situation och studien sätter därmed tankar och förhållningssätt i centrum och inte sakförhållanden. Därmed står inte studien och faller med någons dåliga minne. Den specifika situationen är självfallet relevant, men det är snarare vad den fört med sig, hur respondenten ser på den och vad som kan påverka hur respondenten hanterar den som är centralt. Reflexiviteten har jag försökt undvika genom att ha en så öppen intervju som möjligt. Detta utvecklas nedan.

⁹⁰ Yin 2006:84

⁹¹ Ibid:112

Intervjumetodik

För att lättare låta respondenternas egna attityder ta plats, och för att kunna anpassa mina följdfrågor till intressanta aspekter som lyfts fram, har intervjuerna varit relativt öppna i sin karaktär, det vill säga semistrukturerade.⁹² Denna intervjumetodik har också underlättat en tolkning av informationen, och inte endast bidragit till en registrering av den. Detta har möjliggjort att se mönster i intervjumaterialet, vilka skillnader och likheter som framkommit och vad som varit intressant att följda upp - både i fortsatt materialinsamling och i teorin. Den öppna intervjumetoden har med andra ord varit behjälplig för att kunna göra analytiska bedömningar under datainsamlingsfasen. Jag har försökt att inte ställa ledande frågor och styra in respondenten på ett visst ämne. Genom att följa upp huvudfrågorna med mer deskriptiva frågor såsom; på vilket sätt? kan du ge exempel på hur? hur visar det sig?, har respondenterna själva fått utveckla sina resonemang. Detta har både underlättat samtalet som sådant, men också gett materialet bättre trovärdighet då jag fått bättre underlag för mina tolkningar i och med jag bättre förstått hur respondenten menat och vad denne åsyftar. Jag har blivit uppmärksam på att vissa frågor uppfattats som svåra att svara på vilket gjort att jag omformulerat frågorna eller behandlat dessa frågor genom att ta utgångspunkt i andra frågor.

Intervjuguide

Även om intervjuerna har varit relativt öppna i sin karaktär har de varit utformade efter tidigare utvalda teman (se fullständig intervjuguide under bilaga 1). Dessa teman har varit *bakgrund och uppdraget som förtroendevald revisor, förväntningar på revisionsuppdraget, den aktu-*

⁹² Yin 2006:117

ella situationen då diskrepans inträffade och hantering av diskrepansen. Jag har valt tämligen övergripande teman och förhållit mig flexibel till dem såväl i den aktuella intervjun som inför fortsatt materialinsamling. Inför nästa intervju har jag därför kontinuerligt tagit fasta på tidigare intressanta svar och idéer som kommit fram.

Det inledande temat har behandlat frågor som rört hur längre revisorn varit verksam, tidigare förtroendeuppdrag, hur revisorn trivs med sitt uppdrag i kommunen etcetera. Detta för att få en bild av respondenten och inleda samtalet. Det andra temat har behandlat revisionsuppdragets möjligheter och begränsningar i ansvarsprövningen. Detta för att få en bild över respondentens inställning och tankar kring uppdraget som förtroendevald revisor och vad man tycker är uppdragets viktigaste inslag och hur det står i relation till de andra aktörerna (nämnder, styrelser, fullmäktige och medborgare). Temat har behandlat frågor om möjligheter och begränsningar som finns inom revisionsuppdraget för faktiskt ansvarsutkrävande och vad man anser fungerar bra och mindre bra inom dagens system för kommunal revision. Syftet med detta tema har varit att eftersöka revisorernas förväntningar på sitt uppdrag. Det vill säga vad revisorn mer konkret vill åstadkomma, om revisorn anser att detta går att åstadkomma, om det finns saker som revisorerna borde göra mer, eller om det finns inslag i uppdraget som försvårar arbetet. Detta tema har även eftersökt hur revisorn ser på ansvarsprövningen och diskrepansen i stort. Det fjärde temat har tagit upp händelsen i den specifika kommunen då revisorerna inte fick med sig fullmäktige i ansvarsprövningen. Då SKL:s ansvarsprövningsbank inte ger så fyllig information har detta tema bidragit till en mer detaljerad bild av diskrepansen som inträffat i kommunen. Det avslutande temat har berört hur revisorerna i kommunen agerade när diskrepansen inträffade. Detta för att få en förståelse för hur revisorerna agerar i en sådan situation och hur man tänker kring detta.

Samspelet mellan det empiriska materialet och de teoretiska utgångspunkterna

Uppsatsen ansats kan liknas vid en *abduktiv forskningsstrategi* då utgångspunkten för analysen är intervjupersonernas egna utsagor och beskrivningar.⁹³ Ambitionen är att relatera uppfattningar och strategier som framkommer i det empiriska materialet och till teoretiska begrepp och resonemang. Mitt fall har därför efterhand kompletterats med tilläggande teoretiska perspektiv och preciseringar allt eftersom empirin utvecklats och sökt nya svar i teorin för ökad förståelse. Att revisorerna haft så olika inställningar till diskrepansen och sitt uppdrag i stort omkullkastade mina initiala antaganden. Jag var helt enkelt inställd på mer homogena svar, även om jag ville fånga upp flera revisorers inställningar. Ett annat oväntat resultat var att revisorer tolkar sitt uppdrag på tämligen olikartade sätt, även om grunden är densamma. Att situationen inte riktigt såg ut som jag inledningsvis trodde ser jag som spännande för studien och har föranlett en responsiv tolkning av det material jag fått in. Jag har i största mån försökt vara flexibel, bland annat genom att följa upp nya idéer genom att söka förklaringar i nya teorier och överväganden kring att samla in ny och ytterligare material. Ett resultat av min abduktiva ansats är att studiens allteftersom kompletterats med teorier i form av March and Olsens teorier och rollteorier. Dessa bör inte ses som rivaliserad teori utan snarare som en kompletterande förklaring i form av sociala strukturer som utökat analysen för att nå en större förståelse för fallet.

⁹³ Alvesson & Sköldberg 2008:56

3.5 Etiska överväganden

I samband med att enskilda personer hörs för att ge underlag i en studie är det av vikt att ta hänsyn till olika etiska principer.⁹⁴ En av dessa är anonymisering. Det är svårt att ge total anonymitet då det alltid kan finnas information som på olika sätt avslöjar vem respondenten är. Ingen av de intervjuade revisorerna har krävt att få vara helt anonyma. Några av dem har påpekat att de helst inte ser att deras namn används och de har uttryckt en viss ovilja att det direkt ska framgå vilka de är. Jag har därför valt att inte namnge vilka kommuner som jag valt. Jag har inte heller, delvis av anonymitets-skäl, valt att inte detaljbeskriva de olika fallen vad gäller sakförhållanden som rörde diskrepansen. Att närmare beskriva och klargöra vad revisorernas kritik rörde och vilken nämnd det handlade om hade helt enkelt varit negativt för anonymiteten. Detta hade nämligen gjort det tämligen enkelt att ta reda på vilka revisorerna var. Jag har varit tydlig med hur jag gjort mitt urval och visat i studiens design hur de olika analysenheterna ser ut. Detta för att resultaten, studiens relevans och generaliserbarhet inte ska gå förlorad av anonymiteten.

En annan etiskt princip är det så kallade informationskravet, det vill säga att respondenterna innan intervjun inleds ska upplysas om i vilket syfte studie görs och vad deras roll är i studien. Vid första mailkontakten har jag upplyst revisorerna som studiens övergripande syfte. I telefon, eller vid mötet, innan intervjun inleds har jag mer detaljerat informerat muntligen om vad det är jag undersöker och att jag avsiktligt valt ut respondenten från ansvarsprovningssbanken på SKL:s hemsida då jag valt ut revisorer i kommuner där diskrepans inträffat. Samtliga respondenter var på så sätt medvetna om bak-

⁹⁴ Se Vetenskapsrådets forskningsetiska principer inom humanistisksamhällsvetenskaplig forskning från 2002.

grunden till intervjun och att det är deras utsagor som utgör underlaget för analysen. Jag har även tillfrågat revisorerna om de vill läsa igenom citaten som kommer att användas i studien och mina primära tolkningar, men samtliga har avböjt att göra detta.

3.6 Bearbetning av material

I det här avslutande avsnittet i kapitel tre beskriver jag hur materialet tolkats och på vilka grunder jag dragit mina slutsatser och giltigheten för dessa. Detta för att stärka studiens interna validitet.

Mättnad

Efter cirka nio till tio intervjuer fann jag att intervjupersonernas uppfattningar och ageranden i samband med diskrepansen verifierade det tidigare materialet och svaren gav inga större förnyade förklaringar. Då detta är ett tecken på att materialet nått en mättnad valde jag att inte samla in någon ytterligare empiri då denna troligtvis inte skulle förändra bilden av analysens resultat.⁹⁵ Ett annat sätt att kontrollera mättnaden är enligt Marschall och Rossman att återvända på nytt till det samlade materialet och även fundera kring alternativa förklaringar.⁹⁶ Detta var något jag gjorde genom att närmare utforska olika granskarroller och rollteorin för att förstå om olika meningsskapande strukturer kunde bidra till varför handlingsutrymmet uppfattades olika.

⁹⁵ Aspers 2007:186

⁹⁶ Marchall och Rossman 2006:162

Analys och transparens

Efterhand att materialet samlats in och transkriberats inleddes analysarbetet med kategorisering av intervjuerna genom kodning.⁹⁷ Enligt Aspers bör det särskiljas på två olika sorters kategoriseringar som görs i en analys. Första ordningens konstruktioner är de kategorier och begrepp som härleds till respondenternas egna utsagor, medan andra ordningens konstruktioner är skapade av forskaren själv.⁹⁸ Andra ordningens konstruktioner kan i sin tur skapas på två olika sätt. Dels genom att forskaren induktivt bygger upp kategorier som är härledda ur empirin, men som är relevanta i förhållande till teorin och som har en högre abstraktionsnivå än första ordningens konstruktioner. Dels genom ett strikt deduktivt tillvägagångssätt där endast teorins begrepp tillåts utgöra andra ordningens konstruktioner.⁹⁹

I analysarbetet med första frågeställningen, som rör revisorernas hantering av deras handlingsutrymme, har materialet konstruerats utifrån både första och andra ordningens konstruktioner. Allt eftersom kodningen och analysen fortskridit har teorin fungerat som en vägvisare för vad som kan vara relevant. Exempel på första ordningens konstruktioner i analysen är *strategier* som härletts ur respondenternas egna utsagor. Första ordningens konstruktion innebär inte att respondenterna själva i direkt bemärkelse talat i termen strategier. Detta är ett begrepp som jag själv skapat, men bygger på respondenternas egna utsagor om medvetna ageranden för att förbättra situationen. Begreppet strategier har sedan abstraherats till begreppen *protest* och *sort ii* andra ordningens konstruktioner med influenser från Hirschmans olika målrationala aktörsageranden.

⁹⁷ Aspers 2007:186f.

⁹⁸ Ibid:158ff.

⁹⁹ Aspers 2007:158ff.

Kodningen inför analysen som söker svar på den andra frågeställningen, hur revisorerna motiverar sitt handlande, har bestått av andra ordningens konstruktion då de motiv som Hirschmans teori lyft fram kan sägas ligga på en låg abstraktionsnivå. Jag har således undersökt om motiv som diskrepansens *icke-problematik*, och *nya metoders ineffektivitet för att få genomslag i förhållande till de nuvarande* lyfts fram i intervjuerna. Analysarbetet som syftar till att svara på den tredje frågeställningen, hur revisorsrollens tillämpning möjliggör och förhindrar ett strategiskt agerande, är främst kategoriserat utifrån första ordningens konstruktioner. Passager i intervjun där respondenten lyfter fram revisionens syfte, viktigaste uppgift utgör alla första ordningens konstruktion. Återigen handlar det inte om att respondenterna själva tala direkt i dessa termer utan om passager där syften, mål och funktioner diskuteras. Dessa har abstraherats till revisorsrollen som en andra ordningens konstruktion. Hur jag konstruerat analysen av revisorsrollens tillämpning beskrivs nedan.

Under insamlingsfasen fann jag uppfattningar som avvek från de övriga. I några fall fanns en uppgiven inställning till diskrepansen och ett erkännande av situationen som dysfunktionell, samtidigt som några strategier inte diskuterades som aktuella för att hantera situationen på ett aktivt sätt. Detta i samband med att inte heller befintliga arbetssätt och funktioner lyftes fram som effektiva. Det gick således inte att koda dessa utsagor utifrån de tidigare motiven som härrörs från Hirschman då de avvek från dessa. Det rörde sig inte om sorti eller protest, och inte heller acceptans (då situationen beskrevs som problematisk). Genom att närmare analysera dessa respondenter som avvek från tidigare mönster fördjupades studien inom detta område. Denna analysteknik kallas för behandling av negativa fall. Detta innebär att forskaren i analysen och i den fortsatta insamlingsfasen ställer frågor och fördjupar studien kring detta avvikande mönster. Min analys har fortsatt tills att de negativa fallen

tillåts modifiera den teori som används. Med modifiering i det här fallet syftas att de teoretiska utgångs-punkterna behövde kompletteras med teorier som gick bort från Hirschmans resonemang om rationalitet i dysfunktionella situationer och istället byggde på antagande om olika lämplig-hetsstyrda funktioner i handlandet och att roller finns inbyggda i aktörers handlingsrepertoarer och därmed guidar dem i deras handlingar. Med utgångspunkt i de negativa fallen ställde jag mig frågan hur det kommer sig att några revisorer har en helt annan inställning till diskrepansen och handlingsutrymmet i denna situation än de övriga? Jag fick differentiera koder och skapa nya teoretiska begrepp. Rollkonflikt och lämplighetslogiken lades till efterhand. De negativa fallen gav även en tydligare belysning av de fall som följde mönstret då revisorsrol-lens tillämpning blev tydlig även för ageranden i dessa fall. Det vill säga att rolltillämpningen inte var homogen utan byggde på två meningsskapande strukturer, som aktualiserades när respondenterna skulle ställa sig inför att försöka påverka diskrepansen. Det finns passager i intervjuerna där revisorerna hänvisar till revisorsrollen (det vill säga revisorsuppdragets syfte, funktion och position till de övriga aktörerna (nämnderna och styrelsen)) när de diskuterar sina möjligheter att agera för att få genomslag för sin kritik. Dessa har kodats som risk för rollkonflikt (som i ett större sammanhang kan betraktas som en form av lämplighetslogik) som motiv till att inte agera. För att tydligare exemplifiera hur kodningen har gått till visas delar av intervju som kodats i bilaga två.

Resultatets generaliserbarhet

Genom att fånga upp mitt resultat i tidigare teoretiska verk och på så sätt överföra teoretiska koncept på ett nytt fall, revisorers agerande vid diskrepans, är ambitionen att jämföra dessa resultat med en redan utvecklad teori. Detta är vad Robert K. Yin kallar "analytisk

generalisering".¹⁰⁰ Mer konkret handlar det om att formulera en generaliserande analys, och inte en som är partikulär och specifik just för den aktuella studien. Studien har dock även ambitionen att utveckla teorier genom "konsumera" teoretiska aspekter från tidigare forskning för att sedan generera ett teoretiskt bidrag vad gäller kommunala revisorer.

För att en analytisk generalisering ska vara möjlig är det viktigt att i högsta möjliga grad undvika skevheter i analysen. Diane Vaughan kallar det för *systematisk generalisering* när forskaren genom olika tekniker försöker undvika skeva analyser som begränsar studiens giltighet.¹⁰¹ Dessa handlar om att konfronteras med alternativa förklaringar. Tekniker för detta är att använda sig av kollegial granskning, använda sig av insiders och outsiders samt att jämföra resultatet med tidigare dokumenterade fall.¹⁰² Analysen har kontinuerligt lästs av min handledare, och även av andra studerande och verksamma vid Göteborgs Universitet vilket bör betraktas som att den genomgått kollegial granskning. Då respondenterna avböjde att ta del av analysen har användandet av insiders inte varit möjligt. Med outsiders åsyftas individer som inte berörs av studien, men som har erfarenhet och god insikt i det studerade fältet. Outsiders har använts i liten utsträckning genom att personer med erfarenhet av kommunal revision har läst och kommenterat delar av studien. Den tidigare forskningen som är närbesläktad med studien, och den teori som valts ut, har återkopplats till och jämförts med mina resultat. Då den tidigare forskningen i det studerade fältet är tämligen begränsat lämnar jag till fortsatt forskning att utveckla mina resultat vidare. Därmed finns det begränsningar i hur pass stor utsträckning en analytisk generalisering kan göras."

¹⁰⁰ Yin 2006:28

¹⁰¹ Vaughan 1992:197

¹⁰² Ibid.

4 Resultat och analys

I detta kapitel analyseras studiens resultat efter det analysverktyg som presenterades ovan. Kapitlet struktureras på så sätt att analysen följer de tre frågeställningarna i tur och ordning. I slutet presenteras en mer sammanfattande analys det sammantagna resultatet.

4.1 Revisorernas hantering av diskrepansen

Den första frågeställningen som analysen söker svar på är hur revisorerna hanterat diskrepansen, det vill säga om de förhåller sig passiva eller aktiva till detta fenomen. Givet Hirschmans resonemang försöker aktörer som befinner sig i en dysfunktionell kontext mer eller mindre, och på olika sätt, påverka situationen. Detta görs antingen genom att dra sig ur och på så sätt visa sitt missnöje eller genom att stanna kvar och påverka situationen inifrån. Båda dessa strategier, som i Hirschmans teori benämns som protest och sorti, förutsätter att aktörerna själva uppfattar kontexten som dysfunktionell och problematisk. Även om en organisation eller en viss kontextuell betingelse generellt sätt och i ett större perspektiv betraktas som problematiskt, är det inte givet att de som direkt berörs av situationen håller med om detta eller betraktar den på samma sätt. Anledningen till detta återkommer jag till i analysens andra avsnitt. Lundquist menar att förutom förståelse för situationen och dess problematisk, måste aktören vilja och kunna agera. De aktörer som uppfattar situationen i organisationen som dysfunktionell kan använda sig av medvetna strategier för att nå ett visst utslag. Här analyseras hur revisorerna använder strategier för att nå utslaget att legitimera sin

betydelse och få genomslag för sin kritik. Jag har i min empiri kunnat urskilja såväl mer aktiva som passiva revisorer. Först presenteras de aktiva revisorernas hantering av diskrepansen genom att nedan beskriva olika tillvägagångssätt som revisorerna använt sig av.

Strategi 1: Arbeta anteciperande

En revisor menar att diskrepansen i ansvarsprövningen generellt påverkar revisionen på så sätt att revisorerna inte bemödar sig med att avstyrka ansvarsfrihet. På grund av att revisorerna tidigare inte fått gehör för sin kritik, eller vetskapen om att revisorer i andra kommuner inte fått gehör, ser man verktygen (anmärkning och avstyrkan) som verkningslösa. Revisorn menar att frågan om diskrepansen i ansvarsprövningen är en mycket angelägen fråga, inte minst utifrån revisorernas uppdrag. Samtidigt uttrycks en positiv inställning till att problemet går att lösa. Detta genom att det finns metoder revisorerna kan ta till för att kritiken ändå ska leda till något. Revisorn berättar:

"Det är ett problem att vi revisorer inte får med oss fullmäktige i ansvarsfrågan, men som tur är så är det inte ett strukturellt problem. Det är inte strukturen på det kommunala ansvarssystemet som ska ifrågasättas, utan användningen av det system vi har. Det är ju inte revisorernas fel att ansvarsprövningen inte fungerar, men det är ändå upp till oss att vara kreativa och söka nya vägar"

Det finns således en uppfattning om att situationen är problematisk, men även en medvetenhet och en *vilja* att påverka situationen. Citatet kan tolkas som att det finns en *förståelse* för hur situationen ser ut och hur den skulle kunna förbättras. Samma revisor fortsätter att berätta:

"Det revisionen gör ganska skickligt, när fullmäktige struntar i våra uttalanden i ansvarsfrågan, är att tänka i revisionell effektivitet, för det är ett problem och problem är till för att lösas. Då tänker vi såhär: det spe-

lar ingen roll vad vi revisorer gör och hur vi uttalar oss i ansvarsprövningen, men om vi vill nå en förändring och få genomslag för kritiken, hur ska då den här förändringen åstadkommas?"

Revisorn ställer sig alltså frågan om och hur revisorerna kan förändra situationen för att få genomslag och legitimera sin betydelse och menar att revisorerna med lämpliga strategier kan förbättra sin position. Två sådana strategier för att nå så kallad revisionell effektivitet är enligt revisorn dels att föra en tidig dialog med de granskade och dels att arbeta efter ett långt tidsperspektiv med en graderande kritikerskala. En tidig dialog med de granskade syftar till att få en god kontakt för att kunna påpeka fel tidigt i det årliga revisionsarbetet. Detta ger de granskade en tid att fundera över revisorernas synpunkter och revisorerna får då möjlighet att lyfta saker innan nämnderna arbetat på för länge vilket gör frågorna mer känsliga.

Att arbeta efter ett långt tidsperspektiv innebär att revisorerna mer kontinuerligt kommunicerar sin kritik till de berörda. Detta sker genom att börja med att *påpeka fel*, sedan *rikta kritik* och vid utebliven reaktion på dessa två verktyg i kritikerskalan tidigare år riktas *anmärkning* och sist *avstyrkt ansvarsfrihet*. Revisorn menar att när de på ett systematiskt sätt använder fler grader i "kritikerskalan" får de ofta bättre gehör för sina synpunkter då varje kritik leder till en diskussion och en dialog med de granskade. På så sätt arbetar revisorerna in sina synpunkter successivt och kan då ändå verka som ett effektivt styrmedel enligt revisorn. Detta rör sig om ett mycket långt tidsperspektiv. De två hårdaste bedömningarna, anmärkning och avstyrkt ansvarsfrihet, kan undvikas då revisorerna *arbetar mer anteciperande*. Revisorerna lyckas på så sätt enligt revisorn både få genomslag för sin kritik steg för steg och fyller även en legitim betydelse då fel och brister kan påvisas och diskuteras.

Ovan ser vi en strategi för att försöka förändra situationen så att den nästa gång generar ett bättre genomslag för kritiken. Detta kan tolkas som att det finns en förmåga att handla och en medveten-

het i själva handlandet i denna revisorsgrupps arbete. Bilden som framkommer ovan är att det förekommer ageranden som bygger på ett målrationellt förhållningssätt. För att få genomslag för sin kritik och inneha en legitim betydelse har revisorsgruppen sökt omtolka sitt arbetssätt genom att i större utsträckning kontinuerligt föra en dialog med nämnderna och planera hur kritiken successivt kan levereras för bästa genomslag. Det har visat sig vara lättare att få med sig fullmäktige på en anmärkning än avstyrkt ansvarsfrihet. Att arbeta mer förebyggande har gjort att de kunnat nöja sig med en anmärkning året efter de inte fick med sig fullmäktige på avstyrkt ansvarsfrihet. Detta gjorde också att fullmäktige gick på revisorernas linje detta år. Det rör sig om att reagera på diskrepansens problematik genom att försöka påverka situationen inifrån med egna medel, något som kan liknas vid Hirschmans strategi protest.¹⁰³

Strategi 2: Nya kommunikationskanaler

En annan strategi som har kunnat kartläggas för att undvika diskrepans, även om den är sällan förekommande, är rätten att väcka frågor i fullmäktige. På så sätt får revisorerna inte bara den aktuella nämnden uppmärksammas på problemet vid ett tidigt skede, utan även fullmäktiges presidier. En revisor som använt denna strategi påpekade att denna strategi gett effekt. Dels för att fullmäktige själva på ett tidigt stadium ges möjlighet att, via revisorernas kommunikering av bristerna, kritisera den aktuella nämnden. Men också som revisorn sa *"för att avdramatisera revisorernas allvarliga kritik så att det inte slår ner som en bomb i revisionsberättelsen"*. Att väcka frågan ett halvt år innan revisionsberättelsen, fungerar som en förvarning för fullmäktige om vad som komma skall. Man hinner då diskutera frågan och nå ett bättre samförstånd med sin uppdragsgivare fullmäk-

¹⁰³ Hirschman 2006:65

tige. Detta är ett mycket effektivt verktyg enligt revisorn då användandet av det fungerade genom att fullmäktige gick på revisorernas linje det året och var mer lyhörda för kritiken, till skillnad från året innan då de inte gick på revisorernas linje. Men revisorn menar att det ålägges revisorerna själva att ta ansvar för att använda sin rätt att väcka frågor när det behövs.

En strategi som har kunnat identifieras i analysen ovan är således att söka efter och använda sig av nya *kommunikations- och påverkanskanaler*, i det här fallet att väcka frågor i fullmäktige. Precis som Hirschman menade är dessa val avhängigt att aktörer uppfattar de nya kanalerna som mer effektiva än de gamla.¹⁰⁴ Revisorerna har länge kunnat väcka frågor i fullmäktige, men denna kommunikationskanal aktualiseras främst när revisorerna inte får gehör för sin kritik på sedvanligt vis, det vill säga genom uttalandet i revisionsberättelsen. Diskrepansen tycks därmed ha aktualiserat nya kommunikations- och påverkanskanaler som tidigare inte setts som så användbara. Även denna strategi kan sägas utgöra vad Hirschman benämner som protest då kommunikations- och påverkanskanalen som anammats rymms inom revisorernas institutionaliserade möjligheter och arbetsverktyg. Det är inom organisationen som denna strategi anammas.¹⁰⁵

Strategi 3: Kunskapsövertag och målmedvetenhet

En annan förekommande strategi är att prioritera mer bland frågorna. Om revisorerna finner att en viss fråga som härrör till ett visst problem behöver åtgärdas försöker de flytta fram sina positioner genom att driva den frågan extra hårt. Detta gör att revisorerna kan

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Hirschman 2006:65

fokusera på denna fråga och komma med konstruktiv kritik genom att i vissa fall vara mer insatta i frågans problematik än nämnderna och fullmäktige. En revisor berättar:

”Vi skulle ju mer kunna utnyttja vår position, jag menar, det är väl ingen som kan ha en bättre överblick över den kommunala organisationen som vi revisorer. Om vi har tentaklerna ute och vet vilken fråga man bör fokusera på, då har vi möjlighet att verkligen försöka skaffa oss en så fullständig uppfattning som möjligt, hur det kan åtgärdas och sådär. Arbeta oss in i frågan och komma med genomtänkta förslag”.

Revisorn menar att revisorerna på så sätt även kan skapa ett förtroende och en bra relation hos nämnderna som gör dem mer lyhörda till revisorernas kritik. Detta kan vara en fördel då revisorerna får genomslag för sin kritik på samma sätt som om de skulle ha avstyrkt ansvarsfrihet och fått med sig fullmäktige på detta. Även detta sätt att arbeta sig in i systemet successivt och ha ett mer förebyggande arbetssätt visar på en förståelse, vilja och en uppfattning om att kunna legitimera sin betydelse och öka sin genomslagskraft i ansvarsprövningen. En annan revisor menar att det handlar om att vara ännu hårdare för att visa att situationen inte uppskattas av revisorerna. Revisorn berättar:

”Man kanske tycker ibland att man inte får gehör för sina åsikter som revisor, inte minst då fullmäktige inte lyssnar på oss. Men då kan man inte ge upp, utan då sporras jag snarare till att tänka att då ska vi sätta in granskningarna ännu hårdare och göra ett ännu bättre jobb hittills. Jag har inte haft några tankat på att ge upp, snarare har de gått åt andra hållet”.

På frågan vad i revisionsarbetet som skulle kunna göras bättre svarar revisorn att det handlar om att *”arbeta för att få mer på fötterna”*, till exempel att vara tydligare i kommunikationen med de sakkunniga

biträdena så att de vet vad de ska fokusera på, men också att avsätta mer resurser åt vissa specifika frågor som revisorerna vet kräver ett omfattande underlag inför ansvarsprövningen. Genom att lägga mycket tid och resurser på en specifik fråga som är viktig eller ett problem som revisionsgruppen särskilt vill uppmärksamma och åtgärda blir revisorernas insikt svår att gå runt. Revisorn berättar:

Jag måste ändå säga att ett bra underlag för ansvarsprövningen är a och o, men kräver mycket resurser av oss i gruppen. Men jag tycker nog att det var värt det, för det brukar ge bättre utslag när vi visar att vi vet vad vi pratar om och vad som behöver göras"

Revisorn förklarar att de nu arbetar mer målmedvetet för att nästa gång kunna få igenom sin kritik. Denna strategi, att arbeta mer fokuserat och forcerat, kan liknas vid Hirschmans tes om att en effektiv strategi är att samla alla potentiella resurser vid den givna situationen för att uppmärksamma bristerna och överrumpla systemet.¹⁰⁶ I det här fallet handlar det dock inte om att överrumpla i direkt bemärkelse, men ett sätt att gardera sig ifrån ifrågasättandet av revisorerna kunskap och underlag rörande problemet.

Samtliga av dessa metoder kan beskrivas som strategier då revisorerna aktivt handlat med uppsåtet att försöka nå bättre genomslag. Antingen genom att få igenom sin kritik i ansvarsprövningen eller att få genomslag för den successivt så att lika skarp kritik inte behöver avges i revisionsberättelsen. Revisorerna har dock påtalat att det är ovanligt att väcka frågor i fullmäktige, att de egentligen drar sig för att arbeta för nära nämnderna och att kritikerskalans olika steg varierar i mängd från kommun till kommun. Det rör sig följaktligen om omtolkade arbetssätt i flera av dessa kommuner för att få genomslag och legitimera sin betydelse. Därmed inte sagt

¹⁰⁶Hirschman 2006:61

att revisorer i kommuner där fullmäktige gått på deras linje också arbetar på detta sätt. Men i de kommuner där diskrepansen är har varit närvarande lyfter flera revisorer fram att de som en följd av detta har fått tänka i nya banor och välja nya metoder. Detta verifierar även empiriskt att revisorerna har ett strukturellt möjligt handlingsutrymme att agera och att detta används genom att påverka den dysfunktionella situationen inom de institutionella ramarna. Precis som Lundquist menade krävs en större handlingskraft att använda detta handlingsutrymme då det bygger på icke tvingande handlingar som aktören måste vidta.¹⁰⁷ Detta handlingsutrymme finns oavsett diskrepansen, men denna tycks aktualisera en handlingskraft hos vissa revisorer vilket leder till att de utnyttjar sina strukturellt möjliga handlingar. Hirschmans teori om att aktörer i problematiska situationer försöker säga ifrån och påverka visar sig gälla även för revisorer. Det handlar dock mer om att försöka påverka sitt eget utgångsläge och att förbättra genomslagskraften för kritiken än att säga ifrån och förmå fullmäktige att inse problematiken. Detta tycks vara ett resultat av att revisorerna ovan inte ser sig så maktlösa och *påverkade* av diskrepansen utan snarare försöker *påverka* att diskrepansen ska undvikas i organisationen, även om en av revisorerna påpekade att diskrepansen kan resultera i att man inte vill rikta avstyrkt ansvarsfrihet. Detta är däremot något som kan lösas via andra sätt kommunicera kritiken.

Strategi 4: Potentiella omorganiseringar

För att betrakta något som en strategi i detta sammanhang har jag klargjort att det handlar om att revisorerna omtolkar sitt arbetssätt inom ramen för sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme. Samtidigt har det framkommit strategiska lösningar på diskrepansen som

¹⁰⁷Lundquist 1984:13ff.

ännu inte satts i bruk. En av revisorerna menade sig ha en lösning på problemet med diskrepansen i ansvarsprövningen. Revisorn uttryckte en positiv inställning till hur ansvarsprövningens struktur ser ut, men menade att diskrepansen är ett problem. Problemet skulle kunna lösas genom att revisorerna arbetar tillsammans i kommunalförbund. Detta skulle gå till på följande sätt enligt revisorn:

"I dag är det folk från en och samma kommun som reviderar kommunens förvaltning och alltså tar ställning i ansvarsfrågan. Har man ett kommunalförbund så är det revisorer från alla de ingående kommunerna som skall revidera respektive kommun och ta ställning i ansvarsfrågan. Om en viss revisors agerande inte faller det egna partiet eller fullmäktigegruppen i smaken, så kan denne inte avsättas vid nästa val på ett enkelt sätt eftersom utseendet av revisorer är en kollektiv handling där alla kommunerna är inblandade. Man luckrar upp den direkta kontakten mellan respektive fullmäktige och de enskilda revisorerna utan att förändra det revisionella systemets institutionella ramar"

Revisorn menade att detta är något man börjat diskutera i de närliggande kommunerna där han verkar. Även om det är fullmäktige som har beslutanderätt i ansvarsprövningen, och så bör ha enligt revisorn, måste revisorerna tänka i nya banor. Att gå samman i kommunalförbund kan vara en strategi som bygger på ett omformulerat arbetssätt med syfte att påverka situationen. Detta visar återigen att revisorerna faktiskt har ett strukturellt möjligt handlingsutrymme där de kan, om de har en handlingsbenägenhet, försöka påverka situationen inifrån, utan att ansvarsprövningen som institution behöver förändras utåt sätt. Precis som Rothstein och Steinmo menade är institutioner fulla av spelregler. Men det finns delar där spelreglerna är friare och där aktörerna kan försöka påverka de institutionella förutsättningarna.¹⁰⁸ Ansvarsprövningen och revisorernas

¹⁰⁸ Rothstein och Steinmo 2002

uppdrag och arbete är reglerat, men det förekommer utrymme för revisorerna att själva organisera sitt arbete och därmed förändra sina förutsättningar i ansvarsprövningen.

Strategi 5: Exit?

Hirschman menar att aktörer av olika anledningar väljer att lämna organisationen istället för att försöka påverka situationen inifrån. Samtliga hanteringar av diskrepansen som tagits upp ovan rymms inom institutionens formella regelverk och kan liknas vid Hirschmans *protest-begrepp*. Det finns även revisorer som menar att deras mandat att handla för att få bättre genomslag och påverka situationen är kraftigt begränsade. I två av kommunerna som ingår i studien har en revisor i revisorsgruppen av sagt sig sitt uppdrag som direkt följd av diskrepansen i ansvarsfrågan. En revisor i en av dessa kommuner berättar att denne var nära att gå samma väg som sin kollega:

"Vi kände oss helt urholkade efter fullmäktiges beslut att inte avstyrka ansvarsfrihet. Jag kände mig överkörd. En av våra revisorer avgick och jag funderade länge på att göra detsamma. För att på något sätt visa att nej ni har inget förtroende för mig som förtroendevald revisor. Allt arbete vi lagt ner kändes ju värdelöst, men vem ska göra det om inte revisorerna?"

Citatet kan tolkas som att revisorn uttrycker frustration över kollegans avhopp, men att revisorn förstår och menar att det faktiskt ledde till förändring. Revisorn berättar att det blev en bättre dialog och diskussion mellan fullmäktige och revisorerna. Fullmäktige anordnande bland annat en seminariedag där nämndledamöter, fullmäktigeledamöter och de förtroendevalda revisorerna deltog för att diskutera revisorernas roll. På frågan vad som avgjorde att revisorn behöll sitt uppdrag får jag svaret att revisorn ansåg att det räckte med ett avhopp för att fullmäktige och nämnderna skulle förstå allvaret.

Att revisorer hoppar av sitt uppdrag till följd av diskrepansen är självklart ett problem för det kommunala ansvarssystemet och stärker bilden som Lundin förmedlar om att ansvarsfrågan är problematisk och kan påverka revisionens uppdrag.¹⁰⁹ Att hoppa av handlar inte om att omtolka sitt arbetssätt inom ramen för institutionen, utan verkar som en strategi för att markera att revisionen har en betydelse och ett viktigt uppdrag som inte ska negligeras. Trots att revisorn berättar hur revisorerna efter diskrepansen har börjat diskutera hur de skulle kunna förbättra sin situation saknas det handlingsutrymme då revisorn uppfattar revisorerna som maktlösa då det är helt upp till fullmäktige hur effektivt revisorerna kan verka inom rådande system. Revisorn berättar:

”Man måste förstå revisionens begränsade möjlighet i det här. Vi har påpekat bristerna, sen kan vi inte göra mer. Det är ju faktiskt så att det slutgiltiga ligger hos vår uppdragsgivare. Sen kan vi diskutera hit och dit om hur vi ska göra, men förändringen får komma från fullmäktige”.

Revisorn uttrycker en viss frustration över att fullmäktige inte gått på deras linje i ansvarsfrågan, men istället för att försöka förändra situationen genom nya metoder eller kommunikationskanaler som tidigare revisorer visat sig göra, ser man ett avhopp som en slagkraftig strategi. Citatet visar också, precis som Hirschman menade, att valet av protest framför *sorti* är avhängigt huruvida aktören ser nya kommunikations- och påverkanskanaler som möjliga och effektiva.¹¹⁰ Revisorn ovan anser sig inte kunna göra något annat än att säga sin mening i revisionsberättelsen, men finner samtidigt att situationen är dysfunktionell, och framför *sorti* som verkningsfullt. Det handlar således inte om Hirschmans begrepp *acceptans* till följd av att

¹⁰⁹ ESO 2010:6:97

¹¹⁰ Hirschman 2006:69ff.

revisorn försöker försvara sin funktion och ändamålsenlighet. Då situationen både uppfattas och erkänns som problematisk, samtidigt som revisorn inte vill eller har förståelse för att göra något mer aktivt än att uttala sig i revisionsberättelsen, tycks sorti för denna vara mest effektivt för att visa på systemets brister. Precis som Lundquist skrev så tycks såväl vilja, kunskap och förståelse för hur man skulle kunna handla i en viss situation vara uppfyllda för att aktören ska använda sig av sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme.¹¹¹Situationen visar också på vikten att särskilja begreppen handlingsutrymme och handlingsförmåga som Lundquist båda placerar inom ramen för autonomi.¹¹² Med ett handlingsutrymme följer inte per automatik en handlingsförmåga i bemärkelsen att stanna kvar och försöka påverka situationen. Det tycks för vissa revisorer vara omöjligt att söka nya metoder och vägar för att nå fram med sin kritik, förbättra ansvarsprövningen och undvika diskrepansen i fortsättningen. Att inte förstår hur detta kan gå till tycks bidra till en viss frustration och man funderar mer kring situationer som av att kliva av scenen än att använda sitt strukturella handlingsutrymme. Handlingsförmågan skiljer sig därmed mellan de olika strategierna. Genom att kunna se att det finns andra obeprövade metoder eller fundera kring nya arbetsätt kan revisorerna ge sig själva mer. autonomi, och man känner inte heller då samma frustration över situationen.

Jag har ovan gått igenom hur revisorerna hanterar sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme i en situation som hotar att delegitimera deras betydelse och status. De ageranden som tagits uppbygger på en aktiv hantering av diskrepansen genom anammandet av olika

¹¹¹Lundquist 1989:7

¹¹²Ibid:1ff.

strategier. De flesta strategier kan liknas vid Hirschmans begrepp protest, som ju inte i direkt bemärkelse inte handlar om att öppet protestera utan mer att stanna kvar inne i systemet för att där försöka påverka situationen. En förekommande strategi är den motsatta, det vill säga att välja sorti, här kallat exit, för att markerna sitt missnöje. Det förekommer dock revisorer som förhåller sig mer passiva i samband med diskrepansen och som även i fortsättningen inte agerat på något särskilt sätt för att situationen ska undvikas. Genom att närmare analysera hur revisorerna motiverar sin hantering av diskrepansen inom ramen för sitt revisorsåtagande nedan kan en bättre förståelse ges till varför revisorerna är homogena i sitt agerande, och därmed vad vi kan förvänta oss för olika möjligheter och hinder för revisorer att verka vid diskrepans.

4.2 Revisorernas motiveringar till deras handlande vid diskrepans

För att öka kunskapen och förståelsen för hur aktörer agerar i en situation som hotar deras legitima existens söker denna studie också svar på hur vi kan förstå detta agerande, det vill säga varför agerar som de gör. Detta är av stor vikt då revisorerna visat sig vara långt ifrån homogena i detta sammanhang. Istället för att prata om revisionen har jag omnämnt mitt fall revisorerna. Detta för att lyfta fram skillnader i revisorernas agerande och förhållningssätt till sitt gemensamma uppdrag. Nedan kommer revisorernas motiveringar till deras hantering av diskrepansen analyseras för att ge svar på varför de tolkar sitt handlingsutrymme så olika och som tycks bidra varierande handlingsförmåga. Deras autonomi tycks skilja sig åt trots att de har samma formella uppdrag.

Hirschman har i viss mån närmat sig faktorer som kan hjälpa till att förstå aktörers agerande. Han menar att hur pass problema-

tisk situationen uppfattas och erkänns är något som påverkar handlingsförmågan, och att nya metoder i form av nya kommunikations- och påverkanskanaler måste betraktas som mer effektiva än de gamla för att aktörer ska söka förändra situationen. Det har förekommit olika argumentations- och legitimitetsgrunder för att på ett aktivt sätt försöka påverka sin funktion i ansvarsprövningen och dessa har beskrivits i samband med att de olika strategierna gåtts igenom men kommer här analyseras särskilt.

Motiv till att agera

Ett vanligt förekommande argument är att revisionell effektivitet, det vill säga genomslaget för revisorernas granskningar och därtill följande kritik och rekommendationer, inte står och faller med fullmäktiges beslut i ansvarsprövningen. I denna fråga har revisorerna ingen möjlighet att påverka utgången när de väl avgett sin rekommendation. Därav kommer argument om att arbeta mer strategiskt innan avyttrandet i revisionsberättelsen ges. I sin arbetsplanering har revisorerna alltså valt att utnyttja sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme genom att lägga upp arbetsprocessen så att kritiken och problemen får bästa möjliga gehör. Följaktligen legitimerar revisorerna sin hantering av diskrepansen med att de andra påverkansmöjligheterna är minst lika, eller till och med mer, effektiva som själva utslaget i ansvarsprövningen.

Ett annat argument är att situationen är problematisk och görs inget aktivt val att söka nya påverkans- och kommunikationskanaler kan diskrepansen upprepas och på sikt förminska revisorernas uppdrag. Istället för att påverkas av detta försöker revisorerna ovan *påverka* situationen, så att samma problematik inte återkommer. Istället för att föra fram ett begränsat handlingsutrymme som argument förkommer ett möjligt handlingsutrymme som legitimitetsgrund för revisorernas handlingsförmåga. De agerar helt enkelt där-

för att de *får* och för att de *förstår* hur de får göra detta, det vill säga inom ramen för deras planerings- och granskningsarbete. Detta kan liknas vid Hirschmans resonemang om att protest framför sorti kräver att nya kommunikations- och påverkanskanaler söks upp och att dessa uppfattas som effektiva. Likväl tycks det krävas att situationen med diskrepans i ansvarsprövningen uppfattas som ett problem. Flera av de aktiva revisorerna har fört fram att "problem är till för att lösas" och det finns därmed ett erkännande av situationen som dysfunktionell. Uppfattningen att sorti är mer verkningsfullt framfört protest kan även den härröras till Hirschmans resonemang. Han pekade på strukturella hinder som en faktor som påverkar vilken strategi som används, vilket vi även sett hos revisorerna. Att avsäga sig sitt uppdrag var enligt en revisor något som verkade effektivt och som förbättrade revisorernas ställning i ansvarsfrågan. Detta hade varit svårt att uppnå genom att försöka påverka situationen inifrån. Strukturella hinder är även ett argument som de mer passiva revisorerna framfört. Detta analyseras längre ner (avsnitt 4.3) nedan i förhållande till revisionsrollen för att söka svar på om detta kan förklara revisorernas olika autonomi i den givna situationen. Det finns även passiva förhållningssätt som inte trycker på hinder med att agera. Dessa presenteras nedan.

Motiv till att inte agera: Revisionen fyller viktiga funktioner per automatik

Den mest förekommande omtolkningen av arbetssättet är att revisorerna försöker arbeta mer försiktigt, ha en tidig och nära dialog med nämnder och även på ett tidigt stadium informera fullmäktige om kritiken. Detta är också något som revisorerna övervägt och medvetet gjort för att få bättre genomslag och förbättra ansvarsprövningen. Men ett par revisorer har även påkallat att det finns ett värde i att nå ut till de utanför det kommunala ansvarssystemet. Genom att nå ut

till medborgarna med sin kritik kan de få genomslag och legitimera sin betydelse. En revisor berättar hur han tänker kring detta:

"Revisorernas verktyg är verkningsfulla på så sätt att de är markeringar från vår sida och vi får någon form av gardering. Att vi använder dem är bland annat för att nå ut till väljarna i kommunen. Vi kan då visa för dem att detta tycker vi är allvarligt och vi har undersökt det – på så sätt så försöker vi skapa en trovärdighet för revisionen"

Revisorn menar att även om revisorernas direkta betydelse i en situation där diskrepans råder kan ifrågasättas, så betyder inte detta att revisorerna inte har någon betydelse alls. Revisorn menar att det följer naturligt med revisorernas uppdrag att även nå ut till medborgarna, vilket gör att något särskild strategi för detta inte sätts in (med strategi åsyftas ett omtolkat arbetssätt vilket inte detta rör sig om). En del av effekten av revisorernas kritik är att media och allmänheten får upp ögonen för vissa problem och frågor i kommunen och att det säkert skulle gå att få ännu mer gehör hos medborgarna. Men revisorn menar att det inte ryms i revisorernas arbete att strategiskt vända sig till medborgarna, utan det är något som sker när de avstyrker ansvarsfrihet. Det finns fler revisorer som pekar ut en *debattstimulerande funktion* då de menar att deras anmärkning eller avstyrkta ansvarsfrihet aktualiserar nya saker på agendan. En del menar att revisorernas anmärkning eller avstyrkta ansvarsfrihet syns i media och leder till insändare och en form av debatt i offentligheten. Det nämns att fler frågor kommit upp på allmänhetens frågestund och att intresset för de politiska frågorna ökat bland medborgare. Andra pratar mer om debatten inom den kommunala organisationen och lyfter fram just att även om fullmäktige väljer att "fria" i ansvarsprövningen så har revisorernas ställningstagande stimulerat till en debatt. En revisor berättar:

"Om vi väljer att avstyrka ansvarsfrihet så blir det väldigt skarpt läge och då märker vi direkt hur kommunikationen ökar och förbättras. Vill de inte gå på vår linje är det ännu mer lyhörda då de vet att detta kommer upp på agendan. Om det är något vi bör uppnå inom revisionen så är det att öka kommunikationen".

Ett par av revisorerna menade att de redan på förhand, innan de avstyrkte ansvarsfrihet, visste att de inte skulle få med sig fullmäktige. Dessa revisorer har riktat liknande kritik innan utan att fullmäktige valt att gå på deras linje. De menade dock att deras uttalande i ansvarsfrågan inte var verkningslös då kritiken skapar en debatt. Att fullmäktige inte går på revisorernas linje tycks därmed inte leda till att revisorerna saknar betydelse enligt de själva. Främsta skälet för detta tycks vara att revisorerna uppfattar sig ha funktionen att stimulera debatt. En revisor berättar:

"Det är inte alltid så att det är det formella som är det viktiga. Om det blir anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet till följd av vårt ställningstagande, det känner jag är lite ointressant. Det som är intressant för revisionen är ju att det skapas forum för debatt av dessa frågor vi tryckt på, det är vårt ändamål. Det är ju liksom det som är poängen, för annars kan vi aldrig förändra något"

Det nämns att deras anmärkning eller avstyrka ansvarsfrihet har betydelse för den offentliga debatten även utanför. Genom inlägg och debatt i media ökar väljarnas insikt i problematiken och på så sätt kan påverkan komma underifrån ifrån väljarna. Detta är en drivkraft för att fortsätta att rikta kritik, men några aktiva åtgärder för att skapa en bättre dialog med väljare och media finns inte. Därmed bör inte den debattstimulerande funktionen betraktas som en aktiv strategi, då revisorerna snarare legitimerar sin passivitet med denna funktion snarare än att de satt i strategier för att förstärka medborgardialogen. En förekommande legitimitetsgrund för att inte sätta in några strategier, är att framföra den vikt och den effektivitet

som de sedvanliga påverkanskanalerna har. Att endast fokusera på att avge sin kritik i revisionsberättelsen och sen per automatik nå ut till medborgarna och skapa debatt lyfts fram som effektivt för revisorerna att skapa legitimitet och få gehör. Därmed behövs inga nya kommunikations- och påverkanskanaler. Här kan vi återigen se att Hirschmans teori även gäller för revisorerna då revisorerna inte anammar någon påverkansstrategi då de ser sina andra möjligheter att påverka, i et här fallet att skapa debatt, som minst lika effektiva som eventuella nya påverkanskanaler.

En revisor menade att målet i sig är att förmedla bilden av den starka och oberoende revisionen utåt sätt, när det finns så mycket politiskt spel från annat håll i den politiska organisationen. En återkommande attityd är också att man känner sig nöjd med att ha lyckats markera för att man då når en form av gardering och kan verka som ett signalsystem som når ut till väljarna. Denna form av gardering har beskrivits på två sätt. Dels uppfattar revisorerna det som en gardering för deras egen del, att om det leder till riktiga oegentligheter och en allvarlig situation som uppstår i kommunen så har revisorerna garderat sig från kritik att betraktas som tandlösa och partiska. Men det har också handlat om gardering för att de fel och brister som uppmärksammas inte ska bli ännu större och leda till oegentligheter. Att revisorerna riktat anmärkning eller valt att avstyrka ansvarsfrihet kan därmed per automatik enligt vissa ge revisorerna en legitimerande, eller vad som kan beskrivas som en *rituell funktion*.

Det förekommer alltså försök att legitimera sin passivitet genom att trycka på den betydelse som revisorerna har utan att agera på något särskilt sätt. Situationen kan till viss del liknas vid Hirschmans resonemang om en modifierad kognitiv dissonans.¹¹³ Reviso-

¹¹³ Hirschman 2006.

rerna uppfattar diskrepansen som ett problem och den strider emot deras föreställningar om hur ansvarsprövningen ska fungera för att vara ändamålsenlig. Samtidigt lyfter de fram andra aspekter som till exempel att skapa debatt och öka kommunikationen som minst lika ändamålsenliga som att få genomslag i ansvarsprövningen. Det handlar snarare om att omtolka sin funktion i det givna sammanhanget snarare än att omtolka sitt arbetssätt. Revisorerna tycks inte göra detta för att de förlorar på att påvisa bristerna med diskrepansen, då de påtalat att det är ett visst problem att de inte får gehör hos fullmäktige. Det tycks snarare bero på Hirschmans andra förklaring, det vill säga att aktörer anpassar sina åsikter och sitt förhållningssätt till att passa den handling och den verksamhet som de bedriver.¹¹⁴ Detta kan även liknas vid March och Olsens teori om att individer rättfärdigar sitt agerande genom att tillskriva det en meningsskapande funktion.¹¹⁵ Revisorerna lyfter fram andra viktiga faktorer som revisorernas arbete generar även då de inte aktivt omtolkar sitt arbetssätt.

Det finns också en uppfattning om bygger på vikten av att revisorerna åtminstone visat att de gjort sitt jobb och att de försökt att med sina medel påpeka bristerna. Det nämns att man är nöjd med att för medborgarna och sin uppdragsgivare ha visat att revisorerna åtminstone påtalat bristerna, men att det sedan helt är upp till fullmäktige. Enligt en revisor är det just denna funktion revisorerna i dagens system kan ha:

"Ansvarsprövningen i kommunen fungerar, ja så till vida att det går demokratiskt till enligt lagen, men inte i övrigt. För det är ju väldigt frustrerande när man jämför med civila världen, vad händer till exempel i ett bolag om man inte får ansvarsfrihet? Det är allvarligt det. Men här händer ingenting annat än att revisionen visar upp sig och att vi vet

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ March & Olsen 1989

vad som försiggår. Men vi har gjort vårt jobb och det är det viktigaste, att vi är nöjda med vår del. Men det är lite ambivalent ändå, för man blir frustrerad att vi inget mer kan göra”.

Det finns således revisorer som uppfattar situationen som problematisk, som är passiva men som samtidigt inte ser att de fyller en viktig funktion utan någon aktiv hantering av diskrepansen. Detta kan tolkas som att dessa revisorer inte ser sig ha någon strukturellt möjligt handlingsutrymme, vilket inte heller ger dem någon autonomi och därmed ingen handlingsbenägenhet. Det sistnämnda verifieras i Lundquist teoretiska resonemang¹¹⁶, men det som visar sig empiriskt, *att aktörer både erkänner situationen som problematisk, formellt har ett handlingsutrymme att omtolka sitt arbetssätt, framför sina påverkanskanaler som ineffektiva men förhåller sig passiva, får inget stöd i den Hirschmans eller Lundqvist teorier.*

Motiv till att inte agera: Situationen är oproblematis

I intervjuerna har även uppfattningar framkommit som tyder på att vissa revisorer inte ser diskrepansen som ett så stort problem för revisorernas del. Att börja fundera kring nya metoder och arbetssätt uppfattas från vissa håll som ett ifrågasättande av revisorernas arbete och förmåga att leverera kritik på goda och effektiva grunder. Att för ansvarsprövningen skull strategiskt omtolka sitt arbetssätt genom till exempel en mer formativ och verksamhetsnära arbetsprocess kan i sig delegitimera den funktion revisorerna fyller genom att endast uttala sig i ansvarsfrågan. Detta förklaras utifrån Hirschmans tes om att aktörer inte erkänner en situation som dysfunktionell då de själva kan förlora på detta.¹¹⁷

¹¹⁶ Lundquist 1989:7

¹¹⁷ Hirschman 2006

Sammanfattning av revisorernas agerande och motiveringar till detta Forskningsfrågorna som studien söker svar på är (1) *hur hanterar förtroendevalda kommunala revisioner det handlingsutrymme de har i en situation där deras legitimitet och status hotas* och (2) *hur motiverar revisorer för sitt strategiska alternativt passiva agerande vid diskrepansen i ansvarsfrågan?* Hirschman lyfte fram tre förhållningssätt som aktörer kan anamma i en dysfunktionell situation; protest, sorti och acceptans. Samtliga har kunnat kartläggas hos revisorerna (även om sorti endast figurerat som exempel framförda av revisorer om inte själva använt denna strategi). Det förekommer såväl aktiva som passiva hanteringar av diskrepansen från revisorernas sida. I några av kommunerna finns vad som kan beskrivas som strategier för att förbättra situationen i fortsättningen så att diskrepansen ska minska eller att revisorerna ändå ska få genomslag för kritiken.

Det finns uppfattningar som bygger på en argumentation om att situationen är dysfunktionell och att ändra på detta görs lämpligast genom att omtolka sitt arbetssätt för att försöka påverka situationen inifrån. Denna förekomna hantering bygger på en vilja, en förståelse och en uppfattning om att revisorerna kan påverka situationen, vilket precis som Lundquist menade är en förutsättning för handlingsförmåga. Det finns också en och annan uppfattning om att ett avhopp kan verka verkningsfullt som strategi. Revisorerna hänvisar till nya effektiva påverkans- och kommunikationskanaler och effektiva metoder samt till situationens problematik för deras uppdrag när de förklarar varför de försökt påverka situationen. Flexibla målsättningar, det vill säga förmågan att kunna se revisionens uppdrag utifrån nya infallsvinklar har i studien också visat sig ge ökad autonomi. Men även vad som är målsättningen med revisionsuppdraget som sådant tycks påverka hanteringen. Medan vissa revisorer mer trycker på revisionens *legitimitetsskapande funktion* som uppfylls automatiskt i och med granskningar och uttalanden fram-

häver andra möjligheten att få *genomslag för sin kritik* som främsta målsättning med revisionsuppdraget. Att få genomslag för sin kritik kräver ett aktivt förhållningssätt, medan den legitimitetsskapande funktionen kan sägas uppfyllas i och med granskningarna och uttalandet i ansvarsfrågan.

Bland de mer passiva revisorerna finns det dels uppfattningar om att diskrepansen inte är ett tecken på en dysfunktionell ansvarsprövning, vilket föranleder att handlingsbenägenhet saknas. Dels förekommer uppfattningen att ansvarsprövningen är dysfunktionell till viss del, men att uttalandet i ansvarsfrågan fyller andra funktioner till exempel debattstimulans, insyn och en legitimitet. Dessa funktioner realiseras per automatik av revisorernas uttalande i ansvarsfrågan vilket också kan vara en av anledningarna till att handlingsbenägenheten saknas. För att återkoppla till Hirschmans resonemang är detta ett tecken på att revisorerna som aktörer både till viss del förlorar själva på att lyfta fram situationen som problematisk, att protest genom att försöka påverka kräver att revisorerna ser nya kommunikations- och påverkanskanaler och att vissa väljer sorti då revisorerna inte ser dessa möjligheter.

Det kvarstår dock en fråga som Hirschman och Lundquist inte kan ge svar på. Varför uppfattar vissa revisorer situationen som problematisk och förhåller sig passiva samtidigt som de inte heller ser sig fylla någon viktig funktion om de inte omtolkar sitt arbetssätt? Det har framkommit i intervjuerna att denna uppfattning bygger på att en uppfattning att det strukturella möjliga handlingsutrymmet saknas och att revisorerna känner sig för styrda av de institutionella ramarna, vilket inte heller ger dem någon vidare autonomi och därmed ingen handlingsbenägenhet. Att hänvisa till strukturella hinder

är också en legitimitetsbas för passivt förhållnings sätt i den dysfunktionell situation som gick att urskilja i Hirschmans teori. Då denna studie handlar om aktörer som alla har samma uppdrag och samma strukturella möjligheter att försöka påverka situationen inifrån rent formellt sätt finner jag Hirschmans teori som otillräcklig. Aktörer agerar och uppfattar inte alltid situationer och olika handlingsalternativ på ett målrationellt sätt. Även om situationen erkänns som negativ för revisionen och därmed skapar en önskan om att agera för att förbättra sin position leder detta inte till ett målrationellt val – att agera för att lösa den problematiska situationen. Analysen har hittills inte svarat på, med utgångspunkt i Hirschmans och Lundquist teorier, vad som är drivkraften till handlingsbenägenheten och vad som bromsar uppfattningen att det finns möjligheter att påverka situationen inifrån.

Ovan visades att om revisorernas målsättningar är flexibla kan handlingsförmågan öka i en given situation då aktören blir mer anpassningsbar. Då revisorerna visade sig vara långt ifrån homogena i sina primära intentioner och målsättningar knutna till sitt förtroendeuppdrag – här omnämnt som deras revisionsroll, finns det därför anledning att återkomma till detta för att söka svar på den sista frågeställningen *hur revisorsrollens tillämpning kan förhindra eller möjliggöra ett strategiskt agerande*. Aktörer kan mer följa en lämplighetslogik som de tolkar in för ett agerande, snarare än en konsekvensstyrd målrationell logik. Vilket kan framkomma vid en närmare analys av hur de tolkar sin roll och vilka förväntningar som finns knuten till denna.¹¹⁸ Tillsammans med antagandet om att revisionsrollen i vissa situationer leder till en rollkonflikt, som i sin tur speglar en social struktur för vilka ageranden som är tillåtna, kan en bättre förståelse ges för revisorernas agerande. För att undersöka om diskrepansen

¹¹⁸ March och Olsen 1989

innehåller ett handlande som inte bara kan liknas vid målrationalitet, utan kantas av lämplighetslogik och tolkning bör rollernas tillämpning undersökas närmare.

4.3 Revisionsrollens tillämpning

Aspers hänvisade till vad han kallade sociala strukturer som möjligheter och hinder för aktörer i olika situationer.¹¹⁹ Detta begrepp kan te sig en aning abstrakt och allmängiltigt, men kan vara verkningsfullt att undersöka närmare när formella strukturer i form av regler och liknande inte torde vara orsaken till att aktörer känner sig hindrade att handla. Social struktur har i studien operationaliserats som revisorsrollens tillämpnings eventuella rollkonflikt i ageranden vid diskrepans. Lundquist menar att det alltid finns problem med att förklara varför en aktör handlar på ett visst sätt.¹²⁰ I denna studie har aktörernas egna utsagor fått vägleda oss i detta, vilket behandlades ovan. Precis som det kan vara svårt att förklara varför en aktör handlar på ett visst sätt kan det finnas en rad förklaringar till varför de anser sig *kunna* handla på ett visst sätt, det vill säga hur de uppfattar sitt möjliga handlingsutrymme. Då autonomi både rymmer handlingsutrymme och handlingsförmågan påverkas autonomi av hur aktören uppfattar sig kunna handla, vilket har visat sig i analysen ovan. I intervjuerna har det framkommit att revisorerna med ett tydligt reglerat uppdrag i praktiken är heterogena i sina tolkningar av vilket handlingsutrymme som ryms i detta uppdrag. Revisorerna har beskrivit olika mål och syften med sitt arbete som kommunal revisor och vad de som revisorer ska åstadkomma i ansvarsprövningen. Det har gått att urskilja två övergripande revisorsroller- *den*

¹¹⁹Aspers 2007:55

¹²⁰Lundquist 1989:12

att revisionen ska kontrollera och för fullmäktige rapportera fel och brister där rättsäkerhet tycks vara överordnat värde och den som ska verksamhetsförbättra och verka även som ett stöd åt nämnderna där utveckling tycks vara överordnat värde. Dessa två intentioner med revisionsuppdraget återfinns mer eller mindre hos alla revisorer, men i förhållande till vad de kan åstadkomma vid diskrepans i ansvarsprövningen har den ena eller andra rollen blivit tydligare då revisorerna i sitt resonemang sätter rollen och dess möjligheter att agera i relation till diskrepansen. Detta visar att det tycks förekomma en form av lämplighetslogik hos revisorerna.¹²¹ De två rollerna tillskriver revisorers uppdrag olika meningsskapande funktioner. Den ena bygger på att aktivt agera för att själva handlandet från revisorerna fyller en förbättrande och utvecklande mening. Den andra bygger mer på revisorernas meningsskapande funktion redan uppfylls genom uttalandet i ansvarsprövningen. Enligt rollteorin kan roller förtydligas och aktualiseras när aktörer står inför ett osäkert förändringsskede.¹²² Längre ner kommer rollerna som bygger på olika intentioner med revisionsuppdraget analyseras närmare för att se om tillämpningen av revisionsrollen kan vara ett hinder för ett aktivt agerande då de kan bygga på olika lämplighetslogiker. Och därmed spegla en social struktur som Aspers menar är svår att upptäcka utan att studera aktörerna själva närmare.¹²³

Två olika revisionsroller med olika primära syften

I denna studie har revisorer visat sig inneha roller som skiljer sig åt. Det finns revisorer som i huvudsak anser sig ha en kontrollerande roll och revisorer som menar att de är mer av en verksamhetsförbätt-

¹²¹ March och Olsen 1989:23.

¹²² Biddle 2001

¹²³ Aspers 2007:55

rare. I citaten nedan ser vi två exempel som belyser denna skillnad. Citaten kommer från situationer i intervjuerna då samtalen kretsar kring revisorernas förväntningar på revisionsuppdraget och vad som ryms inom detta i förhållande till att kunna förbättra ansvarsprövningen, En revisor svarade:

"Vi finns för att fullmäktige ska ha något oberoende organ som går in och kontrollerar att det man beslutar följs upp. Vår främsta uppgift är att vara en stödfunktion åt fullmäktige för att kontrollera att vi får en välfungerande och rättsäker kommunal organisation. Vi har uppgiften att kontrollera, att titta lite runt hörn sådär. Titta att de följer lagar och ordningar helt enkelt, nere i nämnder och förvaltningar. Så vi ska främst titta på att man gör de som har beslutat. Och sen ger vi signaler till vår uppdragsgivare, att här är brister, det är revisionens syfte!"

En annan revisor har denna uppfattning:

"Jag ser det som att revisionen ska vara det organ som är framåtsyftande. En viktig del av vår uppgift är att få med nämnderna på det vi hittat så att de kan jobba med det i fortsättningen. Att hela tiden utveckla den kommunala organisationen till det bättre, det ser jag som en av mina hedersuppgifter och viktigaste funktion. Dialogen men de vi granskar är ständigt närvarande och vi går ofta på studiebesök och träffar "fotfolket". Vi behöver hämta in deras uppfattningar och tankar för att göra ett bra jobb, och de behöver även vårt stöd".

Dessa två citat talar för tvåskilda förväntningar på revisorsrollens tillämpning i det kommunala ansvarssystemet. Det finns de som mer trycker på en kontrollerande roll vars uppgift är att hitta fel och brister i systemet som ska korrigeras. Samtidigt finns en förväntning på annat håll om att revisorerna ska vara en hjälpande hand åt nämnderna och mer arbeta verksamhetsförbättrande i bemärkelsen att komma med förslag på åtgärder och närmare undersöka vilka processer som fungerat bra och vilka som fungerat mindre bra. En viktig del med revisionens uppgift enligt denna rolluppfattning är att

blicka framåt och inte bara utvärdera och fokusera på det som varit. Dessa kan mer liknas vid en verksamhetsutvecklande roll då det framkommer att de syftar till att hjälpa och bistå nämnderna och peka på vad som fungerar och inte.

Citaten på föregående sida är talande för vilka två rolluppfattningar som revisorerna kan ha. För att se om rollteorin tillsammans med lämplighetslogiken kan förklara huruvida de olika revisionsrollernas tillämpning ger möjligheter eller hinder för ett möjligt handlingsutrymme kommer de olika revisorsrollerna behandlas var för sig.

Rollen som kontrollant

Rolluppfattningen att revisionen främst ska kontrollera ger själva uttalandet i revisionsberättelsen en central betydelse. Detta är revisorernas möjlighet att skapa legitimitet åt det kommunala ansvarssystemet utifrån de handlingsmöjligheter som denna rolltillämpning stipulerar. Att kontrollera och visa på fel och brister är just vad revisorerna gör när de uttalar sig i ansvarsfrågan enligt revisorn nedan. Fullmäktige, och indirekt medborgarna, är revisorernas främsta åtagande. En revisor svarar följande på frågan om det går att göra något åt diskrepansen från revisorernas håll:

"Vi för ju fram vår kritik mot nämnderna och lyckas visa vad som är fel och därmed har vi ju fyllt den funktionen vi har, att rapportera till fullmäktige. Vi kan inte ändra något, bara säga vår mening. Hur skulle det se ut om vi revisorer gjorde uppror mot vår uppdragsgivares beslut och försöker få igenom kritiken på annat sätt? Då har ju gränserna mellan granskare och beslutsfattare suddats ut" Sånt är systemet. Det begränsar oss såklart, för vi hade kunnat vara mer aktiva. Men det är ju för att stärka revisionens oberoende o allt det där, vi får inte träda in i fullmäktiges roll och börja styra vad som är prioriterade frågor och vad som inte är ändamålsenligt – vi ska ju inte verka som politiker. Men när det då blir meningsskillnader i ansvarsfrågan ställs detta på sin spets. Det är

ju ingen som har samma insikt i granskningen och frågan som vi revisorer så kanske borde vi få mer utrymme... kan man tycka."

Citatet tyder på att revisorn anser det svårt att göra något ytterligare, utöver att lägga fram sin ståndpunkt i ansvarsfrågan, för att få genomslag för kritiken. Man har således inte den förväntningen på sin roll, utan tillskriver fullmäktige den aktör som på ett mer aktivt ska göra något åt frågan. Förväntningen på revisorerna i det kommunala ansvarssystemet bygger inte på att de arbeta mer aktivt för att förändra situationen, vilket tycks minska det strukturella möjliga handlingsutrymmet då man går in i en annans roll, det vill säga fullmäktiges roll att avgöra vilken kritik och vilka frågor de ska utkrävas ansvar för. Citatet belyser hur en lämplighetslogik figurerar hos revisorn då diskrepansen diskuteras utifrån vad som är revisors roll i denna situation och vad som kan anses lämpligt att göra inom denna roll.¹²⁴ De värderingar och förhållningssätt som revisorn har till revisorsuppdraget tycks forma spelregler för vad som kan tänkas rimligt att göra. Det sistnämnda visar också på risken för en *rollkonflikt* vid ett mer aktivt agerande.

En annan revisor menade att det kommunala ansvarssystemet har slagit fast att revisorerna endast ska vara beredande organ till fullmäktige. Detta ryms inte i den beredande uppgiften att fundera i nya påverkanskanaler för bättre genomslag. Revisorn ser dock diskrepansen som ett problem. På frågan om uttalandet i ansvarsfrågan fungerar effektivt för ansvarsutkrävandet och revisionens uppdrag i stort svarar revisorn:

"Det måste jag ju tycka, att våra verktyg är effektiva. Men samtidigt så vet jag att det är många bitar som måste falla på plats för att det ska verka så i praktiken. Men man måste förstå våra begränsningar, vi kan inte göra mer än vad vi gör, vår uppgift är att lyfta fram kritiken och

¹²⁴ March och Olsen 1989:23.

göra vårt uttalande. Men vad som händer sen kan inte vi gå in hos dem och styra, så är det. Men det är synd att det blev såhär”.

Även om det finns en negativ framtoning som visar att revisorn tycker att det är synd att fullmäktige inte varit lyhörda till revisorerernas ställningstagande berättar revisorn att revisorerna inte ska agera som pådrivare. Även om diskrepansen och revisorerernas verktyg uppfattas som problematiska så förekommer det uppfattningar att det inte ligger i deras roll att tillämpa arbetet på ett nytt mer verksamhetsnära sätt. Detta kan liknas vid Biddles resonemang om att roller finns inbyggda i individers handlingsrepertoarer och på så sätt guidar individen i situationer som är komplexa.¹²⁵Citaten belyser hur rolltillämpningen begränsarhandlingsbenägenheten när det rör sig om diskrepans. Revisorn anser inte att de formella strukturerna tillåter revisorsrollen att agera på ett strategiskt och aktivt sätt för att försöka påverka sin situation i ansvarsprövningen. Detta belyser March och Olsens teori om att aktörer inte i alla situationer är egenyttomaximerande, utan tar hänsyn till krav och riktlinjer som de anser kan sätta stopp för agerandet. De förväntningarna revisorerna ovan har på sin roll och därmed hur rollen praktiseras inrymmer inte att aktivt påverka situationen då detta inte anses som lämpligt. Detta kan dels liknas vid en rollkonflikt då det finns en önskan att få mer utrymme för att då kunna påverka situationen samtidigt som revisorerna uppfattar att det finns begränsningar för detta.¹²⁶ Det finns både förväntningar att vara passiva och hålla sig till sin oberoende kontrollerande roll, samtidigt som dessa förväntningar är oförenliga med att få mer utrymme och mer aktivt påverka situationen. Dels visar det att revisorerna styrs av en lämplighetslogik Aktörer definierar sina handlingar genom att referera till den roll man har och att

¹²⁵Biddle 2001:2417

¹²⁶Forsén 1978

man agerar utifrån denna.¹²⁷ Roller kan därmed verka som rättfärdigande och styrande för en viss struktur och hur aktören ska förhålla sig till denna.¹²⁸

Vad som är svårt att svara på är dock åt vilket håll bevisföringen går. Revisorerna kan ju förhålla sig passiva i enlighet med deras rolluppfattning, men det kan ju även vara så att de rättfärdigar sin passivitet med deras rolluppfattning – det vill säga att passiviteten styr rolluppfattningen. Det sistnämnda känns dock mindre troligt då revisorn samtidigt uppfattar diskrepansen som ett problem och därmed torde tjäna på att agera om denna möjlighet fanns. Oavsett om bevisföringen blir cirkulär så är rolltillämpningen central för revisorns agerande. I ansvarsprövningen tycks detta innebära att revisorerna förhåller sig passiva trots att situationen upplevs som dysfunktionell då det inte ingår i deras roll att handla på ett aktivt sätt, annat än att göra sitt uttalande i ansvarsfrågan. Något annat blir motsägelsefullt i förhållande till den oberoende kontrollanten. Detta visar att roller med klara målsättningar i praktiken kan rymma olika förväntningar och normer som individen internaliserar. Revisorsuppdraget kan i förhållande till uppdragsgivaren och nämnderna innebära att det inte finns möjlighet att omarbeta arbetssättet då detta inskränker på de andra rollerna – beslutande och verkställande. Samtidigt kan den uppfattade dysfunktionella situationen av diskrepans innebära att revisorerna ändå skulle vilja kunna förmå att påverka situationen då det upplevs som frustrerande. Därmed kan rollförväntningar, som Aubert menade, aktualiseras i svåra situationer då olika förväntningar bidrar till olika rolluppfattningar. Detta är vad som framkommit i intervjuerna då revisorerens förväntningar såväl på sig själva som på sin uppdragsgivare visar sig genom att de tillämpar sin roll på olika sätt. Revisorerna tycks till viss del vara

¹²⁷ Biddle 2001:2017

¹²⁸ Ibid.

bundna av sina rollförväntningar, och rädda för en rollkonflikt, när de beskriver lämpliga sätt för revisorerna att hantera diskrepansen på. Rollens tillämpning kan därmed innebära att revisorerna inte försöker förändra situationen (genom omtolkning av arbetssätt). Man försöker inte anpassa sig till en viss situation, eller undvika den i framtiden då en sådan handling skulle vara motsägelsefull för de förväntningar som den kontrollerande rollen medför. Detta eftersom målet är att skapa rättsäkerhet och legitimitet och syftet är att kontrollera, påpeka fel och bereda ärenden. Varken målet eller syftet rymmer att agera på ett mer verksamhetsrationellt sätt¹²⁹ sätt för att få genomslag då detta kan sätta revisionens oberoende på spel vilket är negativt för möjligheten att skapa rättsäkerhet och legitimitet. Detta formar värderingar som styr vad som kan anses som lämpligt att göra i en viss situation och inom en viss roll.¹³⁰

Rollen som verksamhetsutvecklare

Att aktörer refererar till formella uppdrag och regler när de står inför ett handlande, och att dessa kan skapa mer informella normer om vad som är lämpligt menar March och Olsen är del av förklaringen till aktörers agerande. De intressanta i denna studie är att revisorerna, som har samma formella uppdrag, styrs av olika lämplighetslogiker. Förutom att mer se sin roll som kontrollant och felmarkerare finns uppfattningar om att revisorerna ska arbeta för att förbättra verksamheten och vara ett utvecklingsinstrument för nämnderna. Denna uppfattning bygger mer på revisorernas betydelse för att förbättra nämndverksamheten genom att komma med åtgärdsförslag och arbeta mer förebyggande. Vissa av revisorerna uttrycker en större medvetenhet kring hur man kan hantera situationen för att

¹²⁹ Johansson 2006

¹³⁰ March och Olsen 1989:21ff.

undvika den i fortsättningen, och tycks också finna detta möjligt på grund av den mer verksamhetsutvecklande rollen som in-förlivats genom förväntningar från såväl fullmäktige som nämnder. Revisorerna menar att det till stor del är upp till dem själva att göra det bästa möjliga för att öka sin betydelse inom det system som finns för ansvarsprövningen. Rolluppfattningen som bygger på att revisorerna förväntas vara mer verksamhetsutvecklande ger i dess tillämpning snarare revisorerna möjligheter att i sitt uppdrag utveckla arbetssättet och förbättra revisorernas genomslag, än begränsningar. En revisor menade att revisorerna fyller en viktig funktion genom deras nämndverksamhet och att de kan fungera som ett slags utvecklingsinstrument. Revisorn berättar:

"Man bör se revisionen och sin revisionsroll so ett instrument för att nå hög effektivitet. I detta ligger att ta i tu med de utmaningar vi stöter på, vi kan inte bara lägga oss ner och ge upp... Hög effektivitet handlar om att nå en förbättring, och då kan vi inte bara köra vårt race, vi måste vara lyhörda till systemet som sådant och arbeta därefter. Alla strävar vi ju efter att förbättra vår kommun och för detta krävs ett lyhört förhållningssätt och samarbete med nämnder och fullmäktige där vi revisorer måste vara mer på bettet och inte bara sitta i vårt hörn, det gagnar inte någon"

Även detta citat visar hur revisorn hänvisar till sin roll och att det finns förväntningar på revisorerna att ta ett steg framåt. Det tycks inte finnas något hinder för att revisorerna ska kunna använda sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme och vara mer framåt och aktiva. Revisorn berättar att detta inte bara är förväntningar som revisorerna själva har på sig, utan att även uppdragsgivaren och SKL ser det som positivt att revisorerna försöker arbeta mer effektivt i ansvarsfrågan genom ett närmare och tidigare kommunikationsarbete med nämnderna. Förväntningarna tycks därmed guida revisorerna till att utnyttja sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme. Revisorn berättar:

"De här åren som jag har varit med så har man flyttat fram revisionen till att vara något som inte katten har släpat in, där man ska titta på om man har missbrukat sin mobiltelefon eller inte. Utan man försöker se helheter, se revisionen som en del i att förbättra och utveckla nämndverksamheten och även förvaltningarna. Vi försöker hitta frågeställningar som ska leda framåt och inte bara kritisera ... Jag uppfattar denna förändring som positiv, både för oss revisorer som för systemet i stort. Vi kan tänka bredare, vilket också möjliggör för att hitta nya sätt att föra fram våra synpunkter på och visa att vi är viktiga".

Uppfattningen att revisionsrollen ska tillämpas på ett mer framåtsyftande sätt som framkommer i citatet visar att det inte uppstår någon rollkonflikt då förväntningarna att både vara granskare och verksamhetsförbättrare inte är motstridiga. Någon rollkonflikt tycks inte aktualiseras vid diskrepansen med fullmäktige då revisorn ser att rollen som verksamhetsförbättrare kan uppfyllas ändå. En annan revisor som i intervjun framfört strategier för att få bättre genomslag och stärka revisionens status menade också att den formella rollen som revisorerna har i lagstiftningen inte ser likadan ut idag som för tio år sedan. Den "nya" revisionsrollen rymmer ett större handlingsutrymme för revisorerna att förbättra verksamheterna och inte bara kontrollera fel och brister. Revisorn berättar:

"Revisionens position har flyttat fram massor vill jag påstå. Ifrån att vara enbart granskande, arbetar vi idag i vår revisionsgrupp mycket mer med att vara med i processer och omvärdera mål. Ja man flyttar framåt. Genom detta kommer vi i samtal mycket mer med ordföranden och tjänstemän och vi slår samman all information och kan på så sätt få ett helhetsgrepp vilket gör att vi kan hjälpa till på bästa sätt. Vi kan därför tänka mer strategiskt; hur ska vi nu uppnå detta, hur ska detta problem lyftas fram på bästa sätt. Om inte fullmäktige lyssnat så kan vi idag alltid försöka gå till nämnderna ändå, för de lyssnar på oss".

Citatet ovan kan tolkas som att revisorsrollens tillämpning i det här fallet snarare innebär möjligheter att verka effektivt genom att arbetar

närmare verksamheten. Att revisorerna i kommunen idag har en mer verksamhetsförbättrande roll, som enligt revisorn även legitimerats av nämnderna, ger ett större handlingsutrymme att söka nya arbetssätt för att få gehör även om diskrepans inträffat i ansvarsprövningen. Denna inställning skiljer sig från den att revisorerna fortfarande arbetar mer med att granska och kontrollera och främst är till för fullmäktige och medborgarna i det dagliga arbetet. March och Olsens lämplighetslogik har därmed inte bara vara behjälplig för att förstå varför det finns revisorer som ser situationen som problematisk och ineffektiv men som inte agerar – det vill säga att dessa styrs av en lämplighetslogik kopp-lad till en kontrollerande revisorsroll men vissa primära uppgifter. Lämplighetslogiken har även belyst hur vi till viss del kan förstå revisorernas heterogena förhållningssätt då de som agerar strategiskt också tycks styras av en lämplighetslogik där revisorsrollen idag innebär att vara en del i verksamhetsförbättrandet och därför möjliggör att agera. I Figur 1.2 nedan gestaltas de två övergripande revisionsrollerna som identifierats i analysen.

Revisorsrollens olika lämplighetslogiker vid diskrepansen i ansvarsprövningen

<i>Kontrollerande</i>	<i>Verksamhetsförbättrande</i>
Fullmäktige och medborgarna mest centrala för revisorerna	Nämnder och förvaltningar mest centrala för revisorerna
Syfte är att påpeka fel och brister som sedan ska åtgärdas	Syftet är att bidra med förbättringar i verksamheten
Rättsäkerhet är centralt	Verksamhetsutveckling är centralt
Uppfattar sig kunna fylla legitimerande funktion vilket främst uppfylls genom uttalandet i ansvarsprövningen, men syftet och målet rymmer inte att aktivt agera vid diskrepans	Uppfattar sig fylla en funktion att utveckla och förbättra den verksamhet de granskar, vilket tillämpas genom att aktivera strategier vid diskrepans

Figuren visar att de två rollerna skiljer sig åt vad gäller syfte och primära funktion i ansvars-prövningen och att de kan ses som två olika meningsstrukturer. Genom att analysera revisorernas inställning till sin möjlighet att agera vid diskrepansen har det framkommit att även revisionen, precis som utvärdering och tillsyn, i praktiken kan vara antingen mer målrationell eller verksamhetsrationell. Att revisorsrollen i praktiken tycks innefatta olika tolkningar och tillämpningar kan vara en del av svaret i att förstå revisorernas hantering av diskrepansen. Detta då tillämpningen av dessa två olika rolluppfattningar mer eller mindre kan utgöra hinder för att påverka diskrepansen då de i denna situation bygger på olika lämplighetslogiker.

Roller som social struktur och som möjliggörare och hinder för autonomi

Den sista frågeställningen som studien sökt svar på är hur revisionsrollens tillämpning kan förhindra och möjliggöra ett strategiskt agerande. Analysen ovan visar att roller kan ses som vägledande för aktörer när de ska hantera svåra situationer. Det tycks därmed vara så att ett strukturellt möjligt handlingsutrymme är beroende av en rolluppfattning som tillämpas som verksamhetsutvecklare. Detta då denna rolluppfattning till viss del tar det gör givet att revisorerna ska sträva efter att förbättra verksamheterna på fler plan än att endast uttala sig i ansvarsfrågan. En del revisorer har hänvisat till att det är fullmäktiges roll revisorn träder in i om ett närmare steg tas till nämnderna och frågor drivs på ett strategiskt sätt. Detta menar vissa revisorer ligger hos uppdragsgivaren inom dagens system och att närma sig den rollen vore negativt för allmänhetens och fullmäktiges uppfattning om revisionens oberoende. Rollen som mer kan liknas vid en verksamhetsutvecklare är mer tillåtande för ett aktivt förhållningssätt och förväntningarna på fullmäktiges roll är inte endast som uppdragsgivare med ensamrätt om att driva frågor, utan även att revisorerna kan un-

derlätta för fullmäktige genom att ta en mer aktiv roll. I analysen av revisorernas inställning till diskrepansen har det visat sig att rollernas olika meningsstrukturer aktualiseras när revisorerna står inför ett osäkert förändringskedje. Vilket verifierar rollteorins antagande om att roller styr och guidar individers handlingar i nya situationer. Därmed kan vi förstå hur revisorerna hanterar en situation som hotar att delegitimera deras betydelse dels genom att titta närmare på deras legitimitetsgrunder för agerandet. Detta gav svaret att revisorerna väljer att agera om de erkänner situationen som problematisk, ser nya kommunikations- och påverkanskanaler som mer effektiva och att det finns ett strukturellt möjligt handlingsutrymme. Dels kan vi förstå deras hantering av situationen genom utifrån rollteorin och March och Olsens resonemang om att aktörer handlar för att handlandet fyller en meningsskapande vilket kan vara styrt av en lämplighetslogik. Detta visade att revisorerna inte är homogen i sina rollförväntningar och åtminstone utifrån deras utsagor tillämpar sin revisorsroll på olika sätt i förhållande till diskrepansen i ansvarsprövningen. Detta visade att revisorerna inte är homogen i sina rollförväntningar och åtminstone utifrån deras utsagor tillämpar sin revisorsroll på olika sätt i förhållande till diskrepansen i ansvarsprövningen.

5 Slutsatser och avslutande reflektioner

Det preciserade syftet med denna studie är att öppna upp för en teoretisering av kommunala revisorer som är ett tämligen outforskat område inom offentlig förvaltning och ur ett aktörsperspektiv. Inbyggt i detta finns ett mer empiriskt syfte som är att öka förståelsen för revisorernas handlingsutrymme via hur de hanterar diskrepansen och vilka begränsningar och möjligheter de uppfattar sig ha i detta. Jag kommer i detta avslutande kapitel i tur och ordning svara på de tre frågeställningarna och diskutera vilka slutsatser som kan dras i studien.

5.1 Såväl strategier som passivitet förekommer hos kommunala revisorer när deras status och legitimitet hotas

Om vi börjar med det empiriska så hanterar revisorerna sitt handlingsutrymme på olika sätt för att få genomslag i ansvarsprövningen. Dels finns det revisorer som strategiskt sökt nya kommunikations- och påverkanskanaler via närmare dialog med nämnderna, att väcka frågor i fullmäktige och systematisk användning av "mildare" steg på kritikskalan. Det finns även tankar om att gå samman i kommunalförbund för att undkomma diskrepansen genom en svagare bindning till såväl fullmäktige och nämnder i den egna kommunen. Revisorerna uppfattar att deras möjlighet att verka effektivt och legitimt i ansvarsprövningen möjliggörs genom att hitta nya sätt att arbeta och skapa nya förhållningssätt till de andra aktörerna i det kommunala ansvars-systemet. Med dessa anser de att utslaget både kan vara att få genomslag för anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet i ansvarsprövningen

samt att kritiken kan hörsammas hos de granskande även om genomslaget inte sker formellt i ansvarsprövningen. Deras handlingsförmåga tycks möjliggöra att kunna verka som ett effektivt granskningsorgan trots diskrepansen då det dels finns andra sätt att få fram kritiken på och dels strategier för att undvika diskrepansen. Dessa ageranden är dock inte självklara för alla revisorer. Även om det fullt ut är tillåtet utifrån lagstiftning och God revisionsledning för revisorerna att agera på de sätt som beskrivs ovan i analysen, tycks det även finnas en uppfattning att det inte är lämpligt att bli för framåtsyftande och strategisk på de sätt som på andra håll lyfts fram som verkningsfulla. Detta återkommer jag till när jag svarar på sista frågeställningen längre ner.

Hur kan vi då genom denna studie teoretiskt förstå våra kommunala revisorer? Revisorer väljer att, vad Hirschmans kallar protest, försöka påverka dels ansvarsprövningens effektivitet och dels sin egen betydelse inifrån.¹³¹ Förutom att försöka påverka situationen inifrån finns det en passivitet som Hirschman skulle kalla *acceptans*.¹³² Revisorer som upplevt diskrepanser i ansvarsprövningen, ibland flera år i rad, visar på en acceptans för detta då de varken vill eller förstår hur de istället skulle kunna påverka via protest. Det förekommer även att revisorer väljer exit som strategi, det vill säga att de istället för att påverka situationen inifrån väljer att visa sitt missnöje genom sorti.¹³³ Sammantaget har revisorerna i studien olika sätt att hantera diskrepansen på. I förhållande till de teoretiska antagandena är detta delvis förvånande. Lundquist menar att aktörers autonomi, det vill säga både handlingsutrymme och handlingsförmåga, varierar mellan *olika kontexter* och mellan *olika typer av aktö-*

¹³¹ Hirschman 2006:61

¹³² Ibid:40ff

¹³³ Ibid:64

rer.¹³⁴ Revisorer som upplevt diskrepans i ansvarsprövningen befinner sig snarare i liknande kontexter, både i förhållande till situationen som sådan och i förhållande till deras möjlighet att agera. Det rör sig inte heller om olika aktörstyper utan om granskare med samma uppdrag och position. Lundquist teoretiska idé om aktörers betydelse för att förstå institutioner kan därmed i viss mån ifrågasättas eller ses som bristfällig i vissa avseenden. Autonomi hos aktörer kan även variera mellan samma typ av aktör, vilket visar att det inte endast är formella strukturer utan även sociala strukturer som kan påverka hur ett möjligt handlingsutrymme utnyttjas, och därmed hur mycket autonomi aktören innehar. Däremot har Hirschmans teoretiska resonemang som tidigare främst används för att förstå marknadsmekanismer och den partipolitiska sfären även visat sig användbar för att kunna urskilja vad för strategier som förekommer hos aktörer vars betydelse och arbete inom en organisation inte fungerar helt ändamålsenligt. Det finns dock faktorer som talar emot Hirschmans teoris förklaringsgrad i fallet av kommunala revisorers handlingsförmåga. Det har i fallet av revisorerna inte rört sig om att säga ifrån. Protest i det här fallet har endast handlat om att stanna kvar och påverka situationen inifrån genom en tämligen icke-uppseendeväckande omtolkning av arbetssättet. Det problematiska i fallet med revisorerna är deras oberoende som gör att de inte kan jämföras med missnöjda kunder, medarbetare och politiker som mer lättvindigt kan säga ifrån och propagera för sitt missnöje. Valet av fall begränsar därmed generaliseringen i viss grad till Hirschmans teori, till skillnad mot om till exempel fallet utgjorts av politiker eller tjänstemän som inte har samma krav på oberoende. Alternativt kan man se det som att empirin i föreliggande studie till viss del utvecklar de premisser som Hirschmans idéer bygger på. Eventuellt kan

¹³⁴ Lundquist 1984:2

dessa behöva kompletteras med att aktörer även ökar flexibiliteten i sitt arbetssätt och sina målsättningar som en del av en påverkan inifrån, och att det sker en form av anpassning av dessa för att den dysfunktionella situationen inte ska påverka aktören.

Utifrån de förutsättningar som finns i mitt fall, och de aspekter som återfinns i Hirschmans teoretiska resonemang, kan resultatet vara användbart i liknande kontexter. Studiens begränsade urval innebär att direkt överförbarhet till andra liknande fall inte är möjlig. Men däremot kan resultatet användas som utgångspunkt för att i en större studie undersöka vidare kring olika delar av resultatet. Till exempel kan revisorers strategier i ansvarsprövningen som kan överföras till Hirschmans teori användas som ett underlag att arbeta vidare med för förstå hur andra aktörer med begränsat handlingsutrymme kan agera inom de institutionella ramarna för att förändra sin situation eller ett dysfunktionellt uppdrag. Givet resultatet i denna studie bör aktörers handlingsutrymme snarare analyseras med utgångspunkt i deras uppdrags möjlighet till flexibilitet och anpassningsförmåga. Ges det utrymme för detta är det möjligt att det är inom det givna uppdraget och institutionella ramarna som de försöker sig på en förändring och inte endast genom att förkasta institutionens formella strukturer.

Analysen av revisorers hantering av diskrepansen visar att revisorer, liksom närbyråkrater i form av till exempel tillsynsinspektörer, kan sägas ha följsamhetsstrategier för att kunna utföra sitt uppdrag effektivt. Detta kan gestaltas i form av att aktörer försöker kommunicera och planera sitt arbete på nya effektiva och mer mottagliga sätt. Genom att anlägga ett aktörsperspektiv på revisorer och studiet av deras agerande i ansvarsprövningen har deras handlingsstrategier och drivkrafter, i form av att vara utvecklande och förbättrande för verk-samheterna, kunnat kartläggas. Detta har kastat nytt ljus på den kommunala revisionen som tidigare i viss grad

betraktats som underlägsen ansvarsprövningens institutionella ramar och sårbar. Vad som istället tycks karaktärisera revisorerna och diskrepansen i ansvarsprövningen i denna studie är att det förekommer ett aktivt påverkansförsök att förbättra sin situation från revisorernas sida och att detta bidrar till en mer okänslig kommunal revision som ändå anser sig kunna bidra till effektivitet, legitimitet och insyn.

5.2 Revisorers motiv för deras agerande bygger både på målrationalitet och tolkande lämplighetslogik

Revisorernas motiveringar har varit att revisorsgruppen inte agerat då de inte uppfattar diskrepansens som ett problem och att andra funktioner är minst lika viktiga som att få genomslag för sin kritik, till exempel att fylla en debattstimulerande funktion och en legitimerande/rituell funktion. Att skapa debatt och att granska för granskandets skull – för att generera insyn och legitimitet åt den kommunala organisationen – är två funktioner som lyfts fram som betydelsefulla. Dessa kräver inte heller några strategier från revisorernas sida. I denna studie verifieras således att situationens icke-problematik, och att nya metoder och uppgifter inte anses mer effektiva än de existerande, som orsaker till acceptans. Skillnaden mellan resultatet i föreliggande studie och Hirschmans utgångspunkter är att aktörerna i mitt fall inte förhåller sig på samma målrationala sätt till den dysfunktionella situationen. Det förekommer uppfattningar som visar att trots att ett agerande hade kunnat förbättra revisors position så finns inte möjligheten då det inte ligger inom ramen för revisionstrollens tillämpning. Därmed kan även aktörer, vars position och uppdrag hotas att delegitimeras och som i vissa situationer

inte får gehör för sin insats, av olika skäl välja att acceptera situationen. En acceptans behöver därmed inte vara en acceptans i direkt bemärkelse, då situationen kan uppfattas som problematisk utan att aktörer kan handla för att åtgärda problematiken då detta inte anses lämpligt.

5.3 Olika lämplighetslogiker förhindrar eller möjliggör handlingsutrymme

När revisorer nu har betraktats som aktörer framkommer nyanser i deras rolltillämpningar. Det finns revisorer som mer anser sig ha en kontrollerande roll och revisorer som menar att de mer är verksamhetsförbättrare. Vidare konstateras att revisorerens informella lämplighetslogik tycks ha stort inflytande över revisorerens handlande och förhållningssätt till diskrepansen i ansvarsprövningen. Även om lämplighetslogiken speglar de formaliserade uppdraget och föreskrifterna visar studien att revisorererna har egna normer och föreställningar kring detta då aktörer med samma formella uppdrag tolkar rollen olika. Då dessa roller är nära sammankopplade med deras faktiska arbete – de kan sägas utgöra vad som i rollteorin kallas instrumentella roller¹³⁵ – tillämpas de även olika inom ramen för revisionsuppdraget. De olika revisorsrollerna kan beskrivas som olika meningsskapande strukturer då tillämpandet av rollen till viss del fyller olika meningar – att kontrollera och bereda åt uppdragsgivaren samt att delta i utvecklandet och förbättrandet av nämndverksamheten. Ett resultat av abduktion som metod för slutledning är att lämplighetslogiken har inkluderats och därmed förfinat teorin för att kunna förstå hur aktörer agerar i en dysfunktionell situation. Dessa teorier var inte aktuella från början, men har visat sig i studien av

¹³⁵ Aubert 1979

revisorerna vara gällande även för hur ett formellt uppdrag tillämpas. Revisorsrollernas två tillämpningar kan sägas vara konstruerade av aktörerna på fältet, men teoretiserade av mig som en mer generell teoretisk poäng som förmodligen också kan studeras i andra fall. Det vill säga att studera skillnader i lämplighetslogik för aktörer med samma uppdrag kan vara en utgångspunkt för att förstå handlandet. En sådan utgångspunkt är heller inte uteslutande för andra eventuella bidragande faktorer som t.ex. kontextuella faktorer och vill dessa beaktas mer kan fortsätta studier kartlägga dessa på ett djupare plan.

För att förstå aktörer och deras ageranden i andra liknande situationer kan därmed andra aspekter än deras formella förutsättningar att handla vara beaktansvärda. Till exempel kan individers tolkningsutrymme innebära att de förhåller sig olika inför olika problem som deras uppdrag ställs inför, då de styrs av olika lämplighetslogiker. Beroende på hur de tolkar sin formella roll kan utnyttjandet av deras handlingsutrymme mer eller mindre innebära en rollkonflikt då den ena rollen inte anses som lämplig att agera utifrån i den aktuella situationen. Sociala strukturer kan därmed även i forskning av förvaltningsinstitutioner och närbyråkraternas formella uppdrag vara väl så avgörande för förståelse för deras ageranden som mer formella strukturer. Analysen av lämplighetslogiken hos revisorerna visar även på komplexiteten med att utgöras av en hybrid mellan förtroendevald och tjänsteman. Det blir komplext på så sätt att handlandet där emellan står och väger mellan oberoendet och distansen till de granskande och möjligheten att få bättre genomslag för sin kritik genom mer verksamhetsnära arbete. Detta är något som man bör ta i beaktande vid studier av kommunala revisorer.

5.4 Avslutande reflektioner

Att studera revisorerna ur ett aktörsperspektiv har gett en bättre förståelse för ansvarsprovningens funktion. Ansvarsprovningen som institution är inte helt styrande för revisorerna. Det finns luckor i spelreglerna där revisorerna kan förbättra sin utgångspunkt och flytta fram sina positioner, vilka har diskuterats ovan. Samtidigt är ett otvetydigt resultat i studien att institutionella spelregler till viss del styr revisorsuppdraget. Detta är mer informella och normativa institutioner (som till visso i viss mån härrörs till det formella revisorsuppdraget) då revisorerna skiljer sig i pass hur pass styrda de anser sig vara av dessa institutioner – här kallade lämplighetslogiker. Vad vi också kan se är att fullmäktiges ansvarsprovning inte avgör ansvarsutkrävandet och revisionens betydelse enligt revisorerna. Detta är ett problem då aktörer agerar på ett informellt sätt vilket gör att det blir otydligt hur institutionen egentligen fungerar och om det så som det är tänkt. Det kan också vara bra då det visar på att institutioner inte behöver vara trögrörliga på så sätt de inte är så strängt reglerade utan att det inte finns utrymme i dem att anpassa innehållet efter situationen och generera ett effektivare arbete. Effektiviteten i detta bör dock ställas mot eventuella problem med det informella tillvägagångssättet, inte minst i en offentlig organisation som det kommunala ansvarssystemet. Därmed bör man reflektera över hur revisorernas *borde* hantera diskrepansen för att ge förtroende och effektivitet vad gäller revisorernas uppdrag. Vilka strategier är lämpliga? Bör de agera eller förhålla sig passiva? Då vi inte innan visste så mycket om hur revisorerna hanterar en sådan situation vad denna diskussion svår att föra inledningsvis. Vilka strategier och agerande kan inskränka på revisorernas oberoende? Detta är svårt att svara på utan att studera strategierna närmare. Ett svar kan vara att revisorerna bör använda sina verktyg och resurser mer effektivt inför och

innan sitt uttalande i ansvarsfrågan, t.ex. genom att väcka frågor i fullmäktige oftare och öka kommunikationen med nämnder och fullmäktige. Men att det är uttalandet i revisorsberättelsen som är det viktiga och kritiken måste synas här för att såväl medborgare som fullmäktige ska kunna få insyn och förståelse för verksamhetens effektivitet. Ges kritiken på mer informella sätt (även om detta kan vara mer effektivt för revisorernas genomslag vad gäller förändringar i nämndverksamheten) eller genom mildare kritik än vad som egentligen borde ges (vilket gör en ören revisionsberättelse inte lämnas in) blir ansvarsprövningen och revisionens roll genast otydligare och den kommunala verksamhetens funktion i viss mån mindre transparent.

Resultatets generaliserbarhet

Diskrepansen var viktig för studien då en sådan dysfunktionell situation förväntades förmå aktörer att agera genom att strategiskt påverka att organisationen inte fortsätter i samma spår. Men vad som visat sig i studien är att de studerade aktörerna, revisorerna, inte uppfattar att diskrepansen är ett problem för den kommunala organisationen överlag. Detta då det finns utrymme att förbättra situationen om lämpliga metoder används. Diskrepansen uppfattar inte som ett strukturellt problem, utan den går att påverka inifrån. Vad betyder då detta? Förmodligen att aktörer som har ett formellt reglerat uppdrag och begränsat handlingsutrymme att i direkt bemärkelse forcera krav för att få genomslag för sitt arbete, har strukturellt möjliga handlingar att ta till som ryms inom uppdraget. Dessa tycks aktualiseras när uppdraget blir ineffektivt. Men då studiens genomförande har baserats på litet antal intervjuer som enda informationskälla är det svårt att dra slutsatsen huruvida dessa strategier används så omfattande och effektivt i praktiken. Några deltagande observationer eller dokumentstudier har inte kunnat verifiera hur revisorerna

arbetar i praktiken. Studiens syfte är öppna upp för en teoretisering av revisorer som i nästa steg kan utvecklas. Då denna studie endast gjort ett urval bland aktörer som befinner sig i en situation där uppdraget försvagats är det svårt att dra slutsatsen fullt ut att de påverkansstrategier som används inte används sedvanligt i vissa kommuner. Dock så har studien visat att i kommuner där meningsskillnader funnits mellan revisorer och fullmäktige aktualiseras vissa metoder som ansetts effektiva. Vi vet nu hur revisorerna hanterar diskrepansen. Dessa metoder och strategier och kan i fortsatta studier undersökas närmare för att se hur pass effektiva de kan tänkas vara.

I fortsatt forskning om kommunala revisorer kan även de olika rolltillämpningarna som visas i Figur 1.2 vara beaktansvärda då dessa troligtvis även aktualiseras i andra sammanhang, och inte bara vid diskrepans då de inte hänförs till den specifika kontexten utan hur revisorerna allmänt ser på sitt uppdrag. De gav också stöd för den lämplighetslogik och meningsstruktur som March och Olsen pekat som förklaring till aktörers agerande. Revisorsrollernas olika tillämpningar kan därmed vara en utgångspunkt för att förstå hur revisorerna hanterar och ställer sig inför andra situationer då de kan finna ett handlande mer eller mindre lämpligt. Detta kan också väcka frågan om vilken revisorsroll som är önskvärd att revisorererna har, det vill säga om det är lämpligt med operativa revisorer eller inte, och vad som eventuellt kan göras för att institutionalisera den ena eller andra rollen.

Fortsatt forskning – hur kan vi teoretiskt gå vidare?

Studien gör ingen ansats till att försöka utvärdera varför vissa revisorer hållit fast vid den historiskt kontrollerande revisorsrollen, medan andra mer än inriktade mot en verksamhetsförbättrande revisor. Istället för att undersöka revisorerna ur ett aktörsperspektiv kan en studie för framtiden vara att undersöka den kommunala strukturen.

Kan kommunens storlek, kultur, resurser som revisorerna tilldelas etcetera tänkas påverka att revisorerna i vissa kommuner arbetar mer verksamhetsrationellt, medan den på andra håll mer kan liknas vid en målrationell utvärderingsform? Detta skulle kunna ge svar på vilka faktorer som påverkar revisorsrollens funktion.

En annan intressant ingång för fortsatt forskning om den kommunala ansvarsprövningens effektivitet är att närmare studera effekterna av avstyrkt ansvarsfrihet. Vad händer i praktiken när revisorerna får med sig fullmäktige på sin linje (eller likväl när fullmäktige, men inte revisorerna avstyrker ansvarsfrihet)? I studien av revisorerna har en del revisorer påpekat att när fullmäktige väl avstyrker ansvarsfrihet händer ofta ingenting. Enligt SKL står olika vägval till förfogande om fullmäktige vägrat ansvarsfrihet för en styrelse, nämnd eller enskilda förtroendevalda. Som exempel nämns omorganisering för att den ansvarsvägrades uppgifter ska kunna föras över till någon annan, entlediga de som vägrats ansvarsfrihet eller ge dem fortsatt förtroende i sitt uppdrag.¹³⁶ För att undersöka ansvarsprövningens effektivitet i grunden bör därför fullmäktiges hantering av en avstyrkt ansvarsfrihet undersökas närmare. För att ansvar ska kunna utkrävas och den kommunala organisationens effektivitet bibehållas räcker det inte med att besluta om ansvarsfrihet, hur detta följs upp torde vara väl så angeläget att utreda närmare. Likväl bör resultatet av revisorernas strategier fångas upp på andra sidan – det vill säga genom att närmare studera hur nämndverksamheten tar till sig revisorernas kritik. Revisorerna framför att de inte enbart anammat strategier för att få genomslag i ansvarsprövningen, utan även för att överlag på genomslag för sin kritik hos de granskade – oavsett om ansvarsprövningen går deras väg eller inte. Huruvida kritiken fått genomslag och förbättrat nämndverk-

¹³⁶www.skl.se "Ansvarsprövning"

samheten har inte denna studie undersökt. Fortsatta studier skulle därför utifrån ett effektivitetsperspektiv kunna studera revisorernas metoders genomslag genom att även undersöka nämndverksamheten närmare. Att revisorerna i denna studie hävdar att de kan få genomslag för sin kritik och förbättra verksamheten på andra sätt än genom att få med sig fullmäktige i ansvarsprövningen ger ett inspel till att undersöka detta närmare.

Utblick – hur kan man praktiskt gå vidare?

I ett par kommuner har revisorer, enligt deras kollegors utsagor, avlagt sig sitt uppdrag till följd av diskrepansen. Detta är givetvis negativt för det kommunala ansvarssystemet och dess effektivitet, och därmed för den lokala demokratin där förtroendevalda revisorer ska granska på medborgarnas uppdrag. Givetvis handlar effektiviteten i ansvarsprövningen minst lika mycket om fullmäktiges agerande och deras mottaglighet för revisorernas kritik. Men att förändra systemet genom att omstrukturera fullmäktiges roll i ansvarsprövningen är inte lika självklar och enkel som att undersöka vad revisorerna kan göra. Fullmäktige har beslutanderätten i ansvarsprövningen, och bör så ha, då de är folkvalda representanter som beslutar om mål och medel och hur dessa ska effektiviseras. Därmed bör man, trots att det inte är revisorernas ansvar att förbättra ansvarsprövningens genomslag, fundera kring hur revisorerna ska organiseras för att minska risken för en ineffektiv ansvarsprövning.

Att arbeta i kommunalförbund kan vara ett sätt att minska de politiska bindningarna mellan revisorerna och fullmäktige. Samtidigt kan inte revisorerna avsättas om kritiken inte faller fullmäktige i smaken på samma sätt som idag, då det är fler kommuner inblandade. Vi har nu ett underlag rörande revisorers agerande för att få bättre genomslag och nå en effektivare ansvarsprövning. Dessa resultat kan användas för att diskutera vilka metoder som kan behöva

förbättras och vilka resurser revisorerna behöver. Att väcka frågor i fullmäktige är ett sällan använt verktyg från revisorerna, men framhölls i denna studie som effektivt. Att arbeta nära och i ett tidigt stadium med nämnderna kräver resurser av revisorerna. Hur kan dessa två påverkansmöjligheter förbättras för revisorerna? Detta kan vara något för SKL eller att diskutera vidare. En effektiv ansvarsprövning behöver inte fordra att revisorernas uttalande i ansvarsfrågan lyfts bort. Åtminstone inte med argumentet att denna uppgift försvårar och riskerar att förminska revisionens uppdrag då så inte är fallet enligt aktörerna själva. Revisorerna i vissa kommuner reviderar verksamheten utan att få genomslag, men att revidera i denna motvind, som titeln syftar på, kan aktualisera nya arbetsätt och kommunaktionskanaler som här lyfts fram som verkningsfulla av revisorerna.

6 Referenslista

- Ahlbäck-Öberg, S. (1999) *Att kontrollera staten: den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, Uppsala.
- Ahlbäck, S. (2001). Varför behövs granskarna? i B. Rothstein (Red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. ss. 286-305. Stockholm: SNS förlag.
- Alvesson, M. & Skoldberg, K. (2008) *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Lund: Studentlitteratur
- Arrow, J.K. (1963) *Social choice and individuals values*, New York: Yale University.
- Aspers, P. (2007) *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*, Malmö: Liber.
- Aubert, V. (1979) *Sociologi: Socialt samspel*, Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Becker, Howard S. (2008) *Tricks of the trade: Yrkesknep för Behn*, R. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington: The Brookings Institution.
- samhällsvetare*, Malmö: Liber.
- Bendor, J. B. (2011). *A Behavioral Theory of Elections*. Princeton: Princeton University Press.
- Bengtsson, M. (2011). *Anteciperande förvaltning: tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan
- Biddle, B. J. (2001). "Role Theory". i *Encyclopedia of Sociology*. Vol. 4,2415-2420, New York: Macmillan Reference.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(Nr 4), ss. 447-468.
- Chelimsky, E. (2005). The purposes of evaluation in a democratic society. In *Handbook of evaluation - Policies, programs and practices*. ss.

33-55. London: Sage publications.

Cox, G. W. (2004). Lies, damned lies, and rational choice analyses. i *Problems and methods in the study of politics* ss. 167-187. Cambridge: Cambridge university press.

de Vaus, D. (2001). *Research design in social research*. London: Sage.

Drazen, A., & Eslava, M. (2010). Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. *Journal of Development Economics*, ss. 39-52.

Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, cop.

Duncan, G. & Lukes, S. (2006). The new democracy. *Political studies*, vol 11, ss. 156-177

Dur, R. A. (2001). Why do policy makers stick to inefficient decisions? *Public Choice*, ss. 221-234.

ESO 2010:6 Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet

Fiorina, M. (1981). *Retrospective voting in American national elections*. New Haven: Yale U.P.

Forsén, Bosse (1987) *Kritik av rollteorin*, Göteborg: Korpen.

Greene, J. C. (2009). Evidence as "proof" and evidence as "inkling". In S. I. Donaldson, C. A. Christie, & M. M. Mark (Eds.), *What counts as evidens in applied research and evaluation practice?* ss. 153-167. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Giljam, M., & Hermansson, J. (2003). *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber

Gregory, R. (2003). Accountability in modern government. i G. B. Peters, & J. Pierre (Red.), *Handbook of public administration*. ss. 557-568. London: Sage.

Grofman, B. (2004). Reflections on public choice. *Public choice*, 118, ss. 31-51.

Gustavsson, M. (2012). *Auditing the african states: international*

standards and local adjustments. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Hanberger, A. (2002). The significance of local auditors/evaluators. *Fifth EES (European Evaluation Society) Conference in Seville* (s. Umeå). Umeå Centre for Evaluation Research.

Hanberger, A. (2004). Makten över den lokala granskningen. *Uppsats vid Svenska Utvärderingsföreningens första konferens*. Umeå: Umeå Center for Evaluation Research.

Hanberger, A. (2009). Democratic accountability in decentralised governance. *Scandinavian political studies*, vol. 32, ss. 1-22

Hill, M. (2005) [2007] *Policyprocessen*, Malmö: Liber.

Hill, M. (2009). *The public policy process*. Essex: Pearson Education Limited.

Hindmoor, A. (2004). *New Labour at the center: constructing political space*. Oxford: OUP Oxford.

Hirschman, A. O (2006)[1970] *Sorti eller protest: en fråga om lojaliteter*, Lund: Arkiv

Johansson, V. (2006) *Tillsyn och effektivitet: statliga inspektörers yrkesroller och strategival*, Umeå: Boréa.

Karlsson, A. (2004). *Den kommunala revisionen - med ansvar för granskning av det som räknas på lokal nivå*. Stockholm: Fritzes.

Karlsson, A. (2009) *Institutionalisering av ansvar i kommunal revision: lärande organisering*, Jönköping International Business School.

Karlsson Vestman, O., & Conner, R. F. (2006). The relationship between evaluation and politics. In I. F. Shaw, J. C. Greene, & M. M. Mark (Eds.), *The sage handbook of evaluation* ss. 225-243. London: Sage publications.

Kommunallag (SFS 1991:900)

Kumlin, S. (2002). Politisk ansvarsutkrävande i Sverige 1986 – 2002. i S. Holmberg, & L. Weibull (Red.), *Fåfångans marknad: SOM-undersökningen 2002*. ss. 261-270. Göteborg: SOM-Institutet, Göteborgs Universitet

- Kumlin, S. (2003). Finns det någon ansvarig? i M. Gilljam, & J. Hermansson (Red.), *Demokratins mekanismer*. ss. 83-103. Helsingborg: Liber AB.
- Larsson, S. (2009). A pluralist view of generalization in qualitative research. *International Journal of Research & Method in Education*, 32 (1), ss. 25-38.
- Lieberman, R. C (2002) "Ideas, institutions and political order: Explaining Political Change" i *American Political Science Review* 96(04), 667-712.
- Lindenberg, S. & Frey, B. (1993). 'Alternatives, frames, and relative prices: a broader view of rational choice' *Acta Sociologica*, 36: 191-205.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York:Russell Sage Foundation.
- Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007 жыл Januari). Introduction: Understanding Public Policy through it's Instruments - From the Nature of Instrments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 Nr. 1.
- Lehtinen, A., & Kuorikoski, J. (2007). Unrealistic assumptions in Rational Choice Theory. *Philosophy of the Social Sciences*, ss. 115-138.
- Lundin, Olle (1999) *Kommunal revision: en rättslig analys*, Uppsala.
- Lundin, O. (2010). *Revisionen reviderad - en rapport om en kommunal angelägenhet (2010:6)*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Stockholm: Finansdepartementet.
- Lundquist, L. (1984) "Aktörer och strukturer" i *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 84,Nr. 1.
- MacRae, D. (1977). A political model of the business cycle. *Journal of Political Economy*, 85, ss. 239-263
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984) "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" i *The American Political Science Review*, Vol. 78, Nr 3, 734-749.

- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2004), "The Logic of Appropriateness". ARENA: Working Papers, WP 04/09.
- Markiewicz, A. (2008). The political context of evaluation: what does this mean for independence and objectivity? *Evaluation Journal of Australia*, 8, ss. 35-41.
- Manin, B. (2002). *Den representativa demokratins principer*. Stockholm: SNS förlag.
- Marshall, C. & Rossman, G. B (2006) *Designing Qualitative Research*, SAGE, Thousand Oaks, Calif.
- Merriam, Sharan B (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*, Lund: Studentlitteratur.
- Mueller, D. (2008). Public choice: an introduction. i Rowley, C., & Schneider, F. (Red.) *Readings in public choice and constitutional political economy*. Boston. Springer Science+Business Media
- Narud, H.-M. (1996). Party Policies and Government Accountability: A Comparison between The Netherlands and Norway . *Party Politics*, ss. 479-506.
- Nyman m.fl. (2007) "Ansvarsprövning med förhinder" i *Kommunal ekonomi och politik*, Vol. 11, nr 2, 29-46
- Papadopoulos, Y. (2007). Problems of democratic accountability in networks and multilevel governance. *European Law Journal*, ss. 469-486.
- Patton, M. (1990). Designing qualitative studies: purposeful sampling. i *Qualitative evaluation and research methods*. ss. 169-186. Beverly Hills, CA: Sage.
- Pettersson, O., Holmberg, S., Lewin, L och Narud, H. M. (2002) *Demokratirådets rapport 2002: Demokrati utan ansvar*. Stockholm: SNS förlag
- Philp, M. (2009). Delimiting democratic accountability. *Political studies vol 57*, ss 28-53

- Quggin, J. (mars 1987). Egoistic rationality and public choice: a critical review of the theory and evidence. *Economic record*, ss. 10-21.
- Prop. 2009/10:46 *Oberoendet i den kommunala revisionen*.
- Rombach, B. & Sahlin-Andersson, K. (red.) (2002) *Från sanningsökande till styrmedel – Moderna utvärderingar i offentlig sektor*, Stockholm: Santé-rus.
- Rothstein, B. (2001). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. i B. Rothstein (Red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem* (ss. 49-81). Stockholm: SNS förlag.
- Rothstein, Bo & Steinmo, Sven (2002) *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*, New York: Palgrave Macmillan.
- Ryen, Anne (2004) *Kvalitativ intervjuteori: från vetenskapsteori till fältstudier*, Malmö: Liber ekonomi.
- SKL (2010) *God revisionssed i kommunal verksamhet 2010*.
- SKL (2010). *Fullmäktiges val av revisorer – cirkulär 10:26r*
- SKL. (2010a). *God revisionssed i kommunal verksamhet*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting
- SOU 1993:90 *Lokal demokrati i utveckling*
- SOU 1996:169 *Förnyelser i kommuner och landsting*
- SOU 2004:107 *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting*
- SOU 2005:104 *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*
- Sakurai, N.S, & Menezes-Filho, N.A. (2011). Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. *Public Choice*, ss. 233-247
- Schram, A. J. (1992). Rational choice models of individual political behaviour in the Netherlands. *European Journal of Political Research* Nr. 21, ss. 423-452.
- Scriven, M. (2009). Demythologizing causation and evidence. In S. I. Donaldson, C. A. Christie, & M. M. Mark (Eds.), *What counts as credible evidence in applied research and evaluation practice?* (ss. 134-152). Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Shapiro, I., & Green, D. P. (1994). *Pathologies of rational choice theory*. New Haven: Yale University.

Shepsle, K. (1989). Studying institutions: Some lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of theoretical politics*, ss. 131-147

Strøm, K., & Müller, W. C. (1999). Political parties and hard choices. i K. Strøm, & W. C. Müller (Red.), *Policy, office, or votes? How political parties in western Europe make hard decisions* (ss. 36-62). Cambridge: Cambridge university press.

Statskontoret 2008:4 *Den kommunala revisionens oberoende*

Vaughan, D. (1992) "Theory: the heuristics of case analysis" i Ragin, C. C. & Becker, H S. (red.) *What is a case? exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tarschys, D. (2002). *Huru skall statsvercket granskas? Om riksdagen och den demokratiska modellen*, Ds. 2002:58. Stockholm.

Thomas, P. G. (2003). Accountability - introduction. i J. Pierre, & G. B. Peters (Red.), *Handbook of public administration* (ss. 549-556). London: Sage.

Van Thiel, S. (2004). Trends in the public sector : Why politicians prefer quasi-autonomous organizations. *Journal of Theoretical Politics*, ss. 175-201

Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur

Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm. [Tillgänglig som elektronisk resurs]: http://www.cm.se/webbshop_vr/pdf/etikreglerhs.pdf

Yee, A. S. (den 18 december 2009). Thick Rationality and the Missing "Brute Fact": The Limits of Rationalist Incorporations of Norms and Ideas. *The Journal of Politics*, ss. 1001-1039.

Yin, R. K. (2006) *Fallstudier: design och genomförande*, Malmö: Liber.

Öhberg, P. (2011). *Politiker med karriärambitioner - en omöjlig självklarhet*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs Universitet.

Internetkällor (Starcke)

Internet 1, 'ändamålsenlig'. <http://www.ne.se/sve/ändamålsenlig>, Nationalencyklopedin, hämtad 2012-02-23.

Internet 2, 'ansvar'. <http://www.ne.se/lang/ansvar/115452>, Nationalencyklopedin, hämtad 2012-03-01.

Internet 3, '6. Hur fungerar ansvarsprövningen i fullmäktige'. http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/revision/ansvarsprovning/fragor_och_svar_om_ansvarsprovning/6-hur-fungerar-ansvarsprovningen-i-fullmaktige, hämtad 2012-02-25

Internet 4, 'rationalisering'. <http://www.ne.se/lang/rationalisering/291035>, Nationalencyklopedin, hämtad 2012-05-23.

Persson, M., & Sundell, A. (den 14 oktober 2011). *Gästblogg: Kortvariga opinionseffekter av politiska skandaler*. Hämtat från Henrik Ekengren Oscarssons blogg: <http://www.henrikoscarsson.com/2011/10/gastblogg-kortvariga-opinionseffekter.html> den 27 mars 2012

Internetkälla (Börjesson)

www.skl.se "Ansvarsprövningsbanken", "Ansvarsprövning", Revisionsdialog 2012" (2012-05-22)

Intervjuer (Starcke)

Testintervju: Oppositionsråd i Kungsbacka kommun, 2012-03-26

Fall A

Ra1 Revisionens 12-03-22

Ma1	ordförande Gruppledare för största majori- tesparti	12-03-22	Ma2	Gruppledare för näst största majoritetsparti	12-03-26
Oa1	Oppositionsråd för största op- positionsparti	12-03-22	Oa2	Gruppledare för näst största oppositionsparti	12-04-10

Fall B

Ra1	Revisionens ordförande	12-04-13			
Ma1	Kommunalråd från största majoritesparti	12-05-28	Ma2	Gruppledare för näst största majoritetsparti	12-05-28
Oa1	Oppositionsråd för största op- positionsparti	12-04-13	Oa2	Gruppledare för näst största oppositionsparti	12-04-19

Fall C

Ra1	Revisionens ordförande	12-05-28			
Ma1	Kommunalråd från största majoritesparti	12-05-28	Ma2	Gruppledare för näst största majoritetsparti	12-05-03
Oa1	Oppositionsråd för största op- positionsparti	12-05-11	Oa2	Gruppledare för näst största oppositionsparti	12-05-10

Bilaga 1: Intervjuguide (Starcke)

Information om uppsatsen och om anonymitet.

Bakgrundsfrågor

- Berätta om din bakgrund (partipolitisk tillhörighet, när utseddes du, tidigare politisk erfarenhet osv.)
- Hur ser du på ditt uppdrag?

Revisionen

- Berätta om relationen mellan kommunfullmäktige och den kommunala revisionen.
- Resonera kring revisionen som en politisk aktör.

Ansvarsprövningen

- Berätta om vad som hände år 201x.
- Berätta om nämndens och kommunfullmäktiges reaktioner
- Hur involverades revisionen i själva kommunfullmäktiges hantering av frågan?

Bilaga 2: Intervjuguide (Börjesson)

Bakgrund och uppdraget som förtroendevald revisor

- Hur länge har du varit ordförande i revisorsgruppen/suttit som revisor i revisorsgruppen?
- Har du haft några andra förtroendeuppdrag innan; suttit i en nämnd eller i fullmäktige?
- Har du arbetat på något annat sätt inom den kommunala organisationen innan, t.ex. i någon förvaltning?
- Har du arbetat med politik eller inom förvaltningen i någon annan kommun?
- Hur trivs du med att arbeta som förtroendevald revisor? Vad är det bästa respektive sämsta med detta uppdrag?

Förväntningar på revisionsuppdraget

- Vad anser du är det viktigaste i revisionsuppdraget och hur kan detta förverkligas på bästa sätt?
- Vilka är revisorerna främst till för och vilka kommer era granskningar och rekommendationer till gagn först och främst?
- Finns det något inom uppdraget som känns svårare att leva upp till?
- Hur ser du på de krav och allmänna förväntningar - både utifrån och inne i den kommunala organisationen, som finns på revisorerna?
- Hur arbetar ni i revisorsgruppen för att på bästa sätt leva upp till dessa?

- Skulle det gå att utveckla/förbättra revisorernas arbete på något sätt?
- Kan du beskriva hur du ser på din roll som förtroendevald revisor och hur denna står sig till de andra aktörerna, det vill säga nämnderna, fullmäktige och medborgarna?
- Tycker du att revisorsrollen har förändrats över tid? Vad har i så fall förändrats?
- Vilka är de viktigaste förutsättningarna för att rollen som revisor ska kännas tillfredställande och ändamålsenlig?
- Hur ser du på ansvarsprövningen och er roll i denna?
- Hur ser du på att revisorerna och fullmäktige tar olika beslut i ansvarsfrågan?
- Är det ett problem och i så fall hur?
- Hur kan revisorerna förbättra ansvarsutkrävandet i kommunen? Är detta revisionens roll?
- Hur ser du på revisionens roll att leverera kritik? Leder det till någon effekt? Kan det bli det negativt på något sätt för revisorerna?

Diskrepansen i ansvarsprövningen i kommunen

- Hur resonerar du om den situation då det uppstod en diskrepans mellan er och fullmäktige i ansvarsprövningen? Finns det några andra i revisorsgruppen som har en annan syn på denna händelse?
- Kan du berätta lite om denna händelse?
- Har du varit med tidigare då ni inte fått med er fullmäktige på anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet?

Hantering av diskrepansen

- Har ni tänkt på något annorlunda sätt efter detta?

- Är det önskvärt att försöka undvika diskrepans i ansvarsfrågan?
- Vilka möjligheter har ni i revisorsgruppen att undvika diskrepans med er uppdragsgivare?
- Hur ser du på revisorernas verktyg anmärkning och avstyrkt ansvarsfrihet? Hur används dessa effektivt? Finns det andra metoder att leverera kritik, i så fall vilka och hur används dessa?
- Har ni arbetat på något annorlunda sätt efter diskrepansen? I så fall hur och varför?
- Något mer du vill tillägga?

Förvaltningshögskolans rapporter: (pris inkl porto+moms)

13:125 Angelica Börjesson och Marcus Starcke <i>Politiska granskare. Den kommunala revisionens roll för politiskt ansvarsutkrävande</i>	140:-
12:124 Mats Bengtsson och David Karlsson <i>Demokratins svängrum. Lokalpolitikens roll i den specialreglerade verksamheten</i>	140:-
12:123 Osvaldo Salas <i>Samhällsekonomiska utvärderingar</i>	90:-
12:122 Marcus Johansson <i>De som jagar makt mellan himmel och jord. – Om det civila samhällets roll vid implementeringen av jaktpolitiska EU-direktiv.</i>	140:-
11:121 Oskar Johansson <i>Lika men olika? – redovisning av effektivitet inom statliga myndigheter</i>	140:-
11:120 Louise Skoog <i>Alla följer partilinjen – en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken</i>	140:-
10:119 Osvaldo Salas, César Villanueva och Rebecka Villanueva Ulfgård <i>Välfärdspolitik under utveckling i Mexico</i>	90:-
10:118 Petra Svensson <i>"Den nya svenskinspirerade föräldrapenningen har haft avsedd verkan" – En studie av den tyska föräldraförsäkringens förändring ur ett jämställdhetsperspektiv</i>	140:-
10:117 Andrea Egerlundh och Isabella Enbågen <i>När det ideella blir offentligt... eller när det offentliga blir ideellt</i>	140:-
<i>En jämförande studie om möjligheten till ansvarsutkrävande i governance tidevarv</i>	
10:116 Elin Jakobsson <i>Global Policy Making on Climate Refugees – What is the Problem?</i>	90:-
10:115 Sara Bansmann <i>Bör staten försvara sig mot sina antagonister? Moderaternas och Socialdemokraternas ställningstaganden i FRA-frågan</i>	90:-
10:114 Margareta Lundberg Rodin <i>Chefer i korstryck. Att hantera krav i politiskt styrda organisationer</i>	140:-
10:113 Moa Aronsson <i>Medfinansiering Om relationen mellan stat och kommun i infrastrukturprojekt</i>	90:-
10:112 Richard Vahul <i>På väg mot en förbättrad kommunal redovisning. Konsekvenser av ett förändrat balanskrav</i>	140:-
09:111 Osvaldo Salas <i>Från utvandringsland till invandringsland. En analys av migrationsströmmar till och från Chile.</i>	90:-
09:110 David Ljung <i>Does Network Management Matter? The Coordination of Integration Policy Delivery at the Local Level in Sweden</i>	140:-

09:109 Johan Strömblad	
<i>Kan nätverksstyrning förenas med folkstyre? Stadsbyggnad, governance och demokrati i planeringen av Norra och Södra Ålvstranden i Göteborg</i>	90:-
09:108 Gustaf Rönneklev	
<i>Att kasta pengar i sjön? En undersökning av nystartsjobbets direkta undanträngningseffekter</i>	90:-
09:107 Adiam Tedros	
<i>Lokala krisaktörer – Katastrofovolontärer eller profitörer? Den lokala krishanteringen i två kommuner under stormarna Gudrun och Per.</i>	140:-
08:106 Annika Berggren	
<i>Jämn könsfördelning på höga chefsnivåer. En studie om framgångsfaktorer</i>	140:-
08:105 Christina Alvelins och Gabriella Sjöman	
<i>Vem tar ansvar för de nollplacerade? Om rehabilitering och försörjning för sjuka utan inkomst</i>	140:-
08:104 Nathalie Munteanu	
<i>Det bästa av två världar. - En studie om kommunala självstyrande skolor som hybrider i det svenska utbildningssystemet.</i>	90:-
08:103 Helena Öhrvall	
<i>De nya moderaterna? Om moderaternas socialpolitik i retorik och praktik under perioden 1999-2007</i>	90:-
08:102 Lotta Valinder	
<i>Pengar är inte allt. En studie av fyra högstadieskolor i Mellansverige.</i>	140:-
08:101 Niklas Andersson	
<i>De som fiskar efter makt. Om svensk fiskepolitik och intresseorganisationernas inflytande.</i>	140:-
08:99 Andreas Ivarsson	
<i>Från Gudrun till Per – om kommunal krishantering, erfarenheter och förändring</i>	140:-
08:98 Lars Johansson	
<i>Tjänsteförseelse - Disciplinansvar och påföljder i rättspraxis</i>	140:-
08:97 Mathias Henriksson	
<i>Arenapolitik på 2000-talet – om kommuner som bestämmer sig för att satsa på en ny idrotts- och evenemangsarena</i>	140:-
08:96 Staffan Kling	
<i>Organisationskulturens betydelse för hantering av tomrum</i>	140:-
07:95 Andreas Gustavsson och Stefan Laang	
<i>Prat och handling – en studie om kommunernas pensionsredovisning.</i>	140:-
07:94 Osvaldo Salas	
<i>Miljöhänsyn lönar sig. Samhällsekonomiska följder av luftföroreningsminskningen i två peruanska städer: En cost-benefit-analys.</i>	90:-
07:93 Marie Persson	
<i>Lojalitet & Konflikt. - En studie av förstalinjenchefens delade lojalitet inom hemtjänsten.</i>	90:-
07:92 Emil Gustafsson, Michael Nilsson	
<i>Varför bäst i klassen?</i>	90:-
<i>– En jämförandestudie av högstadieskolor i Göteborg</i>	

07:91 Adrian Nählinder <i>"Nej, gudskelov". Om (förekomsten av) styrning och påverkan av hur professionella organisationer arbetar med högskolans tredje uppgift.</i>	140:-
07:90 Osvaldo Salas <i>Rörligheten på arbetsmarknaden bland invandrare. En litteraturoversikt.</i>	90:-
07:89 Daniel Bernmar <i>Aktörer, nätverk och spårvagnar: EN studie i organiserandet av ett trafikpolitiskt projekt</i>	90:-
07:88 Viveka Nilsson <i>Genusperspektivet vid Sahlgrenska akademien</i>	90:-
06:87 Lena Lindgren <i>Arbetsmarknadspolitik "på det nedersta trappsteget". En utvärdering av projekt ENTER.</i>	90:-
06:86 Sara Brorström <i>Något utöver det vanliga - en studie av sex kommunala projekt.</i>	140:-
06:85 Jane Backström <i>Inget är för evigt - en studie av sextimmarsdagen i Kiruna.</i>	140:-
06:84 Pierre Donatella <i>Bra och dåliga årsredovisningar - En studie om kvalitetsskillnader.</i>	140:-
06:83 Vicki Johansson red. <i>Tillsynens mångfasetterade praktik inom det sociala och hälso- och sjukvårdsområdet.</i>	140:-
06:82 Anders Björnsson <i>Max Weber - inblickar i en tid och ett tänkande.</i>	90:-
06:81 Alexander Baena <i>Varför slösas det samtidigt som det sparas? - en studie om budgetproblematik i kommunal verksamhet.</i>	90:-
06:80 David Karlsson <i>Den svenska borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande och den lokala demokratin.</i>	140:-
05:79 Kerstin Bartholdsson <i>Tre nyanser av grönt: Om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön.</i>	140:-
05:78 Björn Brorström, Stellan Malmer, Viveka Nilsson <i>Varför tillväxt i kommuner? En studie av nyckelaktörers uppfattningar</i>	90:-
05:77 Thomas Vilhelmsson <i>Kommunala pensionsavsättningsbeslut.</i>	90:-
05:76 Henry Bäck, Folke Johansson & Adiam Tedros <i>Ledarskap och lokalsamhälle i lokal politik - Fyra politiska initiativ i Göteborg och Stockholm i komparativ belysning.</i>	140:-
05:75 Östen Ohlsson & Björn Rombach <i>Den friska organisationen.</i>	90:-
05:74 Henry Bäck, Nina Granqvist, Siv Sandberg, Sundback <i>Svenskt och finskt i kommunerna.</i>	140:-
5:73 Charlotta Ekman <i>Varför görs det ris i Åhus? Om mötet mellan näringslivspolitik och etableringsstrategi.</i>	140:-

05:72 Sven Siverbo (red.) <i>Evolutionsteori för offentliga organisationer.</i>	140:-
05:71 Nazem Tahvilzadeh <i>Minoritetsmedier i Göteborgs Stad. En studie om integration, makt och icke-beslut i stadspolitiken.</i>	140:-
05:70 Sven Siverbo <i>Inkomstutjämning och kommunalekonomiska incitament</i>	90:-
05:69 Andreas Ivarsson <i>På väg mot paradoxala resultat? En studie av möjligheter till ökad handlingskraft genom resultatstyrning av sektorsövergripande frågor inom statsförvaltningen med jämställdhetspolitiken som exempel.</i>	140:-
05:68 Sofie Cedstrand <i>Idealism till salu? Om ideella organisationers strategival och dess demokratiska betydelse.</i>	140:-
04:67 David Karlsson & Carina Andersson <i>84% män. Kvinnor och män i kurslitteraturen.</i>	60:-
04:66 Björn Brorström & Sven Siverbo <i>Skattehöjning enda lösningen? Om ekonomiska problem och behov av avceremonialisering och självständighet.</i>	60:-
04:65 Anders Falk <i>Varför lyckades Geriatriken? En fallstudie av två verksamhetsområdens implementering av balanserad styrkort inom hälso- och sjukvården.</i>	60:-
04:64 Daniel Lindin & Josip Mrnjavac <i>Varför blir det detta pris? En studie i hur kommuner sätter sina tomtpriser.</i>	60:-
04:63 Elisabeth Ravenshorst <i>Den sensuella organisationen . Ett perspektiv på kommuner och dess chefskap.</i>	60:-
04:62 Katrin Söderlind <i>Målstyrning av grundskolan. En fallstudie i Partille kommun.</i>	60:-
04:61 Henry Bäck och Maritta Soininen <i>Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas särskilda informationsinsatser till invandraväljare vid 2002 års val.</i>	60:--
04:60 Anette Gustafsson <i>Vem är feminist? Om politiska könsideologier i svensk kommunpolitik.</i>	60:-:-
04:59 Henry Bäck <i>Av de många ett. Västra Götlandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skiljeliner Göteborg: Förvaltningshögskolan.</i>	60:--
04:58 Tobias Johansson <i>Kollision eller konfirmation? - Ett möte mellan transaktionskostnadsteorin och kommunal äldreomsorg.</i>	60:--
04:57 Anna Berg och Charlotta Fagring <i>Internationella reglers påverkan på kommunal redovisning -Ett resultat av anpassning eller anpassning som ett resultat</i>	60:--
04:56 Aida Alic och Pernilla Wallén <i>Centralisera mera? Hur organiseras inköpsfunktionen i en kommun för en bättre efterlevnad av LOU?</i>	60:-

03:55 Mats Lindblad	
<i>Perspektiv på europeisk integration i svensk riksdag. Jämförande analyser av riksdagsdebatterna om grundlagsändringarna 1994 och 2003 angående överlåtelse av beslutsrätt till EG/EU.</i>	60:-
03:54 Mia Davidsson	
<i>Kommunala upphandlare - En studie om hur de fattar beslut.</i>	60:-
03:53 Mats Bengtsson	
<i>Kvinnor och Män i lokalpolitiken.</i>	60:-
03:52 Peter Arkevåg, Björn Brorström, Carina Andersson och Tobias Johansson	
<i>För bra för för få - Årsredovisningar inom staten.</i>	60:-
03:51 Johan Berlin och Eric Carlström	
<i>Balans eller nonchalans? - En studie av kommuner som beviljats extra finansiellt stöd av staten.</i>	60:-
03:50 Roger Andersson	
<i>Praktisk kommunal upphandling.</i>	60:-
03:49 Carina Andersson med flera	
<i>Intervjuer.</i>	60:-
03:48 Kajsa Värna och Birgitta Örnfeldt	
<i>Långlivade förvaltningsschefer - strategier som verkar utan att synas.</i>	60:-
02:47 Paula Rodrigo Blomqvist	
<i>Från assimilation till separation. Den finska invandrargruppens krav på finskspråkig undervisning.</i>	60:-
02:46 Henry Bäck, Gunnar Gjelstrup, Folke Johansson, Jan Erling Klausen (red)	
<i>Lokal politik i storstad - stadsdelar i skandinaviska storstäder.</i>	60:-
02:45 Lena Andersson-Felé	
<i>När gamla vårdar ännu äldre ...</i>	60:-
02:44 Björn Brorström och Sven Siverbo	
<i>Framgångsrik vändning.</i>	60:-
02:43 Ann-Charlotte Bengtsson och Eva-Britt Pettersson	
<i>Modell för kvalitetsmätning inom äldreomsorgen - Finns det något samband mellan kvalitet och kostnad?</i>	60:-
02:42 Joacim Rydmark	
<i>Beslut under osäkerhet - En experimentell mikrovärldsstudie av metoder för att hantera osäkerhet vid ledning och beslutsfattande i komplexa och dynamiska miljöer.</i>	60:-
02:41 Anna Holmqvist	
<i>Beslutsprocesser och investeringskalkyler i fastighetsbranschen. En jämförelse mellan allmännyttiga och börsnoterade fastighetsbolag.</i>	60:-
02:40 Carina Andersson	
<i>Tidens ekonomi.</i>	60:-
02:39 Patrik Johansson	
<i>Vem tar notan? Skandaler i svensk offentlig sektor.</i>	60:-
02:38 Conny Pettersson	
<i>Från Global idé till lokal praktik - Om näringspolitik för hållbar utveckling.</i>	60:-

02:37 Gustaf Kastberg	
<i>Omsorg om Marknaden - En studie av hur reglerna på en offentlig marknad skapas och förändras.</i>	60:-
01:36 David Karlsson	
<i>Sveriges kommunala kulturpolitiker.</i>	60:-
01:35 Anders Björnsson	
<i>Systemskiften - En explorativ essä.</i>	60:-
01:34 Henry Bäck, Sven Siverbo och Björn Brorström	
<i>Ny politisk organisation i Härryda och Stenungsund.</i>	60:-
01:33 Maria Palm	
<i>Maxtaxa - en studie av nytt avgiftssystem inom den kommunala barnomsorgen.</i>	60:-
01:32 Alexandra Jönsson	
<i>Den sociala dialogen i EU och jämställdheten i Europa.</i>	60:-
01:31 Björn Brorström och Pär Falkman	
<i>Kommunal redovisning - teoriutveckling.</i>	60:-
01:30 Niklas Theodorsson	
<i>Det lokala uppror - Om aktionsgrupper i den kommunala demokratin.</i>	60:-
00:29 Theresa Larsen	
<i>Kommunerna som arbetsgivare.</i>	60:-
00:28 Björn Brorström	
<i>Kommunalekonomen - några funderingar om förutsättningar, förhållningssätt och professionell utveckling.</i>	60:-
00:27 Östen Ohlsson & Björn Rombach	
<i>Organisationspyramiden och Buridans Åsna - en lagom teori.</i>	60:-
00:26 Jenny Svärd	
<i>Bestående nätverk - en studie av den sociala dimensionens betydelse.</i>	60:-
00:25 Lillemor Bergman och Virginia Leinen	
<i>Ekonomisk information i vården - en studie om styrmodellens påverkan på förhållningssättet till ekonomisk information.</i>	60:-
00:24 Rolf Solli, Peter Demediuk and Rob Sims	
<i>Chief Finance Officer in local government - Sweden vs Australia.</i>	60:-
00:23 J. Henrik Bergström	
<i>Hur ölskatterna sänktes - Om lobbning, pilsner och pluralism.</i>	60:-
99:22 Björn Brorström	
<i>Institutioner och institutionell förändring Perspektiv, teori och tillämpning på kommunal utveckling.</i>	60:-
99:21 Ylva Mühlenbock	
<i>När det lokala tar hand om det centrala Hur två kommuner omvandlar den statliga styrningen av skolan.</i>	60:-
99:20 Malgorzata Erikson	
<i>Frihet inom rollen - den politiska ledningens betydelse för en kommuns utveckling i ett längre perspektiv.</i>	60:-

99:19 Sven Siverbo	
<i>Kommuner och ekonomisk kris - en studie av kommuner som sökt extra finansiellt stöd av staten.</i>	60:-
99:18 Pär Falkman	
<i>Statlig redovisning ur två perspektiv.</i>	60:-
98:17 Anette Gustafsson, David Karlsson och Paula Rodrigo Blomqvist	
<i>Forskning att räkna med - tre kvantitativa studier om den lokala demokratins förutsättningar.</i>	60:-
98:16 Katarina Orrbeck	
<i>Finansiella rapporter och ekonomiska krav - politikernas perspektiv.</i>	60:-
98:15 Björn Brorström och Rolf Solli	
<i>Ekonomistyrning har betydelse.</i>	60:-
98:14 Björn Rombach	
<i>Nöjdhetsmätningar - en kritisk granskning av attitydundersökningar i sjukvården.</i>	60:-
98:13 Björn Brorström, Henry Bäck, Sven Siverbo och Annika Svensson	
<i>Ingen nämnd - Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken.</i>	60:-
98:12 Henry Bäck och Folke Johansson	
<i>Politisk decentralisering i skandinaviska storstäder.</i>	60:-
98:11 Sven Siverbo	
<i>Kapacitet att handla? Om politisk styrning och omprövning av verksamhet på lokal nivå.</i>	60:-
97:10 David Karlsson	
<i>Kommunerna och rättvisan.</i>	60:-
97:9 Patrik Johansson och Jonas Persson (red)	
<i>KommunAktuellt nummer 5 1997 – sju betraktelser.</i>	60:-
97:8 Björn Brorström och Bo Hallin	
<i>Varför är kommuner framgångsrika? En studie av framgångens kännetecken och orsaker.</i>	60:-
97:7 Östen Ohlsson och Björn Rombach	
<i>Res pyramiderna.</i>	60:-
97:6 Hasse Ekstedt och Stellan Malmer	
<i>Ränta är priset för att vänta - En analys av den kommunala kalkylräntan.</i>	60:-
97:5 Björn Brorström, Rolf Solli och Östen Ohlsson	
<i>Minihandbok i utovärdering.</i>	60:-
96:4 Anna Cregård och Patrik Johansson	
<i>89 % män – Vem skriver kurslitteraturen?</i>	60:-
96:3 Rolf Solli	
<i>Kommunalekonomen i imperfektum, presens, futurum eller i cyberspace.</i>	60:-
96:2 Henry Bäck och Maritta Soininen	
<i>Invandrarna, demokratin och samhället.</i>	60:-
96:1 Björn Brorström och Björn Rombach	
<i>Kommunal förändringsobenägenhet.</i>	60:-