

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT16

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Viktor Larsson

Magnus Thor

Handledare: Pierre Donatella

Examinator: Emma Ek Österberg

En fasad av samtycke eller en kompromiss?

En studie av institutionellt tryck och verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Innehållsförteckning

FÖRORD	4
SAMMANFATTNING	5
1. INLEDNING	6
1.1 Målstyrning.....	6
1.2 En lag om målstyrning för god ekonomisk hushållning i kommuner	6
1.3 God ekonomisk hushållning	7
1.4 Tillämpningen av lagstiftningen	7
1.5 Isomorfism och institutionellt tryck	8
1.6 Syfte och problemformulering	8
1.7 Frågeställning	9
1.8 Disposition.....	9
2. TEORETISK REFERENSRAM	10
2.1 Vad är målstyrning?.....	10
2.2 Målstyrning och resursomvandlingskedjan.....	11
2.3 Målens utformning och mätbarhet	12
2.4 Målstyrning och nyinstitutionalism	13
2.5 Strategier mot institutionellt tryck.....	14
2.6 Nästa steg	16
3. METOD	17
3.1 Val av studie	17
3.2 Kartläggning av verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning	17
3.2.1 Bedömning av förekomsten av verksamhetsmål	17
3.2.2 Kategorisering av mål	18
3.3 Fallstudier	19
3.3.1 Dokument	19
3.3.2 Intervjuer	19
3.3.3 Respondenter	20
4. KARTLÄGGNING AV VÄSTRA GÖTALANDS KOMMUNER	21
4.1 Resultat av kartläggningen	21
4.2 Övriga iakttagelser.....	22
5. FALLSTUDIER	24
5.1 Val av fallstudieobjekt	24
5.2 Fallstudier av tre kommuner	25

5.2.1 Kungälv	25
5.2.2 Herrljunga	29
5.2.3 Härryda	32
6. DISKUSSION	36
6.1 Kommunernas mål	36
6.2 Friskrivningsformuleringen.....	37
6.3 Friskrivningsformuleringen i Kungälv och Herrljunga	38
6.4 Enhörningen Härryda	39
6.5 Trots, kontroll och framtida isomorfism	40
7. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG TILL FRAMTIDA FORSKNING	42
8. KÄLLFÖRTECKNING	44
8.1 Artiklar och böcker	44
8.2 Lagstiftning, propositioner och rapporter utan namngiven författare.....	45

FÖRORD

Tidigt under vår utbildning vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet väcktes vårt intresse för verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning och dess utformning. Vi kan nu med glädje presentera en kandidatuppsats med en aktuell inblick i kommunernas hantering av lagstiftningen.

Vi vill tacka alla våra respondenter för deras medverkan.

Vi vill också tacka vår handledare Pierre Donatella för de ovärdeliga råd han gav oss längs vägen.

Trevlig läsning!

Viktor Larsson och Magnus Thor

SAMMANFATTNING

Syfte och problemformulering: 2004 ålades kommunerna att ta fram verksamhetsmål kopplat till god ekonomisk hushållning. Sedan dess har undersökningar visat att kommunerna i stor utsträckning formulerat finansiella mål, men inte i samma utsträckning formulerat verksamhetsmål kopplat till god ekonomisk hushållning. Vi ville med vår uppsats ta reda på hur det såg ut i kommunerna nu när det gått mer än tio år sedan lagstiftningen infördes. Har de formulerat verksamhetsmål kopplat till god ekonomisk hushållning och hur är målen utformade? Vi undrade också vad det kan finnas för orsaker till att kommuner har reagerat olika på lagstiftningen.

Teoretisk referensram: Målstyrning är ett välstuderat ämne. I målstyrningslitteraturen där det konstateras att ett bra mål ska fokusera på *effekter* snarare än *prestationer*. Nyinstitutionalism gör gällande att organisationer inom ett organisatoriskt fält i sin strävan att uppnå legitimitet för sin verksamhet på sikt efterliknar andra organisationer inom samma fält, ett fenomen som benämns *isomorfism*. Teoribilden gör också gällande att organisatoriska förändringar, som kan kallas myter, kan antas i ett ceremoniellt syfte för att uppnå legitimitet. Med detta som bakgrund har andra teoretiker formulerat *strategier* som organisationer använder sig av för att motstå det institutionella tryck som en lagstiftning innebär.

Metod: Vi har gjort en kartläggning av Västra Götalands kommuner där vi har undersökt om kommunerna har formulerat verksamhetsmål kopplat till god ekonomisk hushållning och sedan kategoriserat dem beroende på dess utformning. För att få reda på mer om resonemangen bakom utformningen av målen har vi även genomfört tre fallstudier.

Slutsats: Vår studie visar att kommunerna har kommit en bit på vägen vad gäller formulerandet av effektmål jämfört med tidigare undersökningar. Vi fann vid en besiktning av budget och årsredovisning att det är vanligt att kommuner använder sig av en kompromissande eller undvikande strategi mot det institutionella trycket. Detta styrktes av våra fallstudier.

Nyckelord: Kommuner, målstyrning, god ekonomisk hushållning, institutionellt tryck, nyinstitutionalism

1. INLEDNING

1.1 Målstyrning

Målstyrning är ett välstuderat ämne (Rombach 1991:15). Med sitt ursprung i *den cybernetiska skolan*¹ (Berlin & Kastberg 2011:80) på 1950- och 1960-talet kan målstyrning sammanfattas som att styra mot strategiskt viktiga mål och att använda kvantitativ information för att följa upp dem (Poister et al. 2015:7; Berlin & Kastberg 2011:80). Målstyrning har under flera årtionden anammats av offentlig sektor och kan sägas vara en del av den större organiserings-trenden *New public management* (Modell & Grönlund 2006:21), i vilken offentlig sektor närmat sig den privata sektorns organisering (Poister et al. 2015:12). Vissa har emellertid ansett att målstyrning inte passar i alla situationer (Berlin & Kastberg 2011:88) och andra att flera av den offentliga sektorns verksamheter är svåra att styra med hjälp av mål (Hofstede 1981:195). 1992 års kommunallag kom emellertid syfta till att öppna upp för ytterligare målstyrning i svenska kommuner (Prop. 1990/91:117). Sedan 2004 är också målstyrning för god ekonomisk hushållning lagstiftad för svenska kommuner.

1.2 En lag om målstyrning för god ekonomisk hushållning i kommuner

2004 antogs propositionen (2003/04:105) om att ändra i kommunallagen och bland annat utöka lagkravet om god ekonomisk hushållning. Från att tidigare endast ha haft krav på att kommunerna skulle ha en god ekonomisk hushållning kräver nu kommunallagens åttonde kapitel femte paragraf att såväl ekonomiska som verksamhetsmässiga mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning skall upprättas i kommunens budget. Kommunallagen slår således fast att kommunerna skall anta någon form av målstyrning kopplat till god ekonomisk hushållning. I förarbeten till denna lagtext framgår att målen skall ha en tydlig koppling mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter, vilket skall föra med sig en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet. Vidare framgår att målen för god ekonomisk hushållning skall vara tydliga och mätbara, följas upp samt att deras uppfyllelsegrad skall undergå utvärdering (Donatella 2010:17). Av regeringens proposition framgår att regeringen ansåg att kommunerna hade fokuserat för mycket på att klara balanskravet². Regeringen

¹ Målstyrningens ursprung är omtvistat (Rombach 1991:15). Vissa benämner den redan på femtiotalet verksamme Peter F. Drucker som målstyrningens fader medan andra ger samma epitet till Moses med stentavlorna. Vi har valt att gå på Berlin och Kastbergs (2011) linje med *den cybernetiska skolan* som ursprung för den moderna målstyrningen. Detta ger oss en viss avgränsning i tid och öppnar upp för en avgränsning av vilka teoretiska tankegångar som låg bakom den moderna målstyrningen.

² Balanskravet är del av regelverket kring kommunens ekonomiska förvaltning och kräver att kommunen skall upprätta en budget där intäkterna överstiger kostnaderna (8 kap. 4 § KL).

ännade med införandet av krav på verksamhetsmål att skifta fokus från kortsiktig resultatplanering till ett mer långsiktigt planerande av verksamheten (Prop. 2003/04:105:10f). Ett krav på mål av både finansiell och verksamhetsmässig art skulle således råda bot på det snedfördelade fokus med övervikt på ekonomi som balanskravet gett upphov till. I förarbeten till lagen framgår också att det fanns en misstanke om att balanskravet blivit ett mål, i stället för den lägstanivå som avsetts. Det fanns därför anledning att betona att god ekonomisk hushållning ofta kräver en högre ambitionsnivå än balanskravet (SOU 2001:210).

1.3 God ekonomisk hushållning

Enligt kommunallagens åttonde kapitel skall kommuner och landsting ”ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer”. Regelverket kring god ekonomisk hushållning ger inga explicita egenskaper eller krav, utan har i stället formen av en ändamålsregel (Donatella et al. 2014:7). Av förarbeten till god ekonomisk hushållning framgår dock att *generationsprincipen* skall vara vägledande när det gäller att upprätta mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Förarbeten pekade också på att det var viktigt att sköta kommunens verksamhet på ett ändamålsenligt och ”från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt” (Donatella 2010:10). Målen för god ekonomisk hushållning skall således syfta till att varje generation bär de kostnader som den egna konsumtionen innebär, samtidigt som verksamheten sköts på ett effektivt vis (Donatella et al 2014:7).

1.4 Tillämpningen av lagstiftningen

Det ovan beskrivna resonemanget om god ekonomisk hushållning kom således att efter tid även inbegripa ett lagkrav på finansiella och verksamhetsmässiga mål. I tidigare undersökningar (Donatella et al. 2007; Brorström et al. 2009) framgår att en stor del av kommunerna inte antagit mål för god ekonomisk hushållning i ett verksamhetsperspektiv. Undersökningarna visade att många kommuner saknade verksamhetsmål helt och att andra hade mål vars samband med god ekonomisk hushållning var svårt att se. Samma undersökningar konstaterade dock att kommunerna i stor utsträckning hade tagit fram finansiella mål för god ekonomisk hushållning.

1.5 Isomorfism och institutionellt tryck

Nyinstitutionell teori gör gällande att organisationer inom ett organisatoriskt fält³ nästan oundvikligen kommer göra organisatoriska förändringar för att bli mer lika varandra. Detta fenomen brukar kallas *isomorfism* (Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1983). Processen inom vilken organisationerna ”tvingas” gå mot isomorfism kallas ibland institutionellt tryck (Oliver 1991).

Staten kan sägas vara en tydlig utövare av institutionellt tryck (Oliver 1991). I och med lagstiftningen om verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning utsattes kommunerna således för ett institutionellt tryck från staten. Oliver (1991) menar att organisationer, baserat på olika bakgrundsfaktorer, använder olika strategier mot institutionellt tryck. En faktor som avsaknad av påföljder kan skapa ett *motstånd* mot förändring. I fallet med verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning finns ett tydligt lagkrav samtidigt som det inte finns någon beivran mot att inte följa lagstiftningen. Det institutionella trycket kommer således vara helt beroende på hur kommunerna mer eller mindre frivilligt förhåller sig till det.

1.6 Syfte och problemformulering

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) gav 2005 ut en skrivelse med allmänna råd och tips om hur bra verksamhetsmål skulle kunna utformas. Tanken var också att någon form av praxis med tiden skulle växa fram. Kommunerna rekommenderades därför att använda den närmaste framtiden för att experimentera och ta lärdom av varandra. Mer än tio år senare undrade vi var kommunerna stod i utvecklingen. Syftet med uppsatsen är alltså att undersöka hur målstyrningsreformen av god ekonomisk hushållning faktiskt har tagit sig uttryck i kommunerna. Tidigare undersökningar (Donatella et al 2007; Brorström et al. 2009) visade inte på någon likriktning eller isomorfism inom kommunsektorn, trots att detta fenomen enligt nyinstitutionell teori antas uppkomma inom ett organisatoriskt fält efter tid (Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1983). Vi frågade oss varför kommuner reagerar olika på institutionellt tryck från staten. Vi ville med uppsatsen undersöka vidare om det finns något som kan ligga bakom att kommunerna har tolkat lagstiftningen på olika sätt. Vi ville få en inblick i hur kommuner resonerat i framtagandet av verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning och reagerat sig på det institutionella trycket.

³ Med organisatoriskt fält menas organisationer som producerar liknande produkter eller tjänster och verkar inom samma erkända område (DiMaggio & Powell 1983). Det organisatoriska fältet i vårt fall blir således kommunsektorn.

1.7 Frågeställning

Hur har kommunerna utformat verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning? Hur har kommunerna reagerat på det institutionella tryck som lagstiftningen om god ekonomisk hushållning innebär?

1.8 Disposition

Härnäst i texten kommer vi i kapitlet *Teoretisk referensram* ge en översikt av litteraturen kring målstyrning samt en vidare utläggning av nyinstitutionalism och strategier mot institutionellt tryck. Därefter följer kapitlet *Metod*, i vilket vi redogör för de tillvägagångssätt vi hängav oss åt för att besvara våra forskningsfrågor. I kapitlet *Kartläggning av Västra Götalands kommuner* presenterar vi våra fynd av en kartläggning av Västra Götalands 49 kommuners användande av verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. Kapitlet *Fallstudier* ger sedan en sammanställning av de intervjuer vi genomförde i fallstudier av tre kommuner. I samma kapitel gör vi dessutom läsaren bekant med hur de tre kommunerna i årsredovisning och budget förhåller sig till god ekonomisk hushållning och lagstiftning som berör begreppet. Våra resultat från kartläggning och fallstudier analyseras och diskuteras sedan i det efterföljande kapitlet *Diskussion*. I det sista kapitlet, *Slutsatser*, försöker vi avslutningsvis besvara de frågor vi ställde oss i början av uppsatsen.

2. TEORETISK REFERENSRAM

2.1 Vad är målstyrning?

Målstyrning, eller dess vanliga motsvarigheter i anglosaxisk litteratur - *performance management* (Poister et al. 2015:7) och *management by objectives* (Rombach 1991:16) - kan förklaras som *den ändamålsenliga användningen av kvantitativ information som stöd till beslutsfattande för att nå strategiska mål* (Poister et al. 2015:7).

Målstyrning sägs ibland ha sitt ursprung i *den cybernetiska skolan* från 1950- och 1960-talen. Cybernetisk styrning innebär att man slår fast vad som är viktigt att styra mot, för att sedan följa upp dessa mål (Berlin & Kastberg 2011:80). Vissa, exempelvis Rombach (1991), dömer ut målstyrning i offentliga organisationer i sin helhet. Rombach (1991) gick i början av 90-talet så långt att han förutspådde att målstyrning inom offentlig sektor skulle försvinna helt inom en inte allt för avlägsen framtid. Berlin och Kastbergs (2011:88) mer pragmatiska sammanfattning av forskningen kring vilka förutsättningar som krävs för att målstyrning skall fungera är att "cybernetisk styrning inte passar i alla situationer". Hofstede (1981:194) ställer fyra krav för att målstyrning skall låta sig göras:

- Målen skall vara tydliga
- Resultatet skall vara mätbart
- Kunskap om processerna skall finnas
- Aktiviteterna skall vara repetitiva (översättningen av Hofstedes (1981) formuleringar är delvis baserade på Berlin och Kastbergs (2011) översättning.)

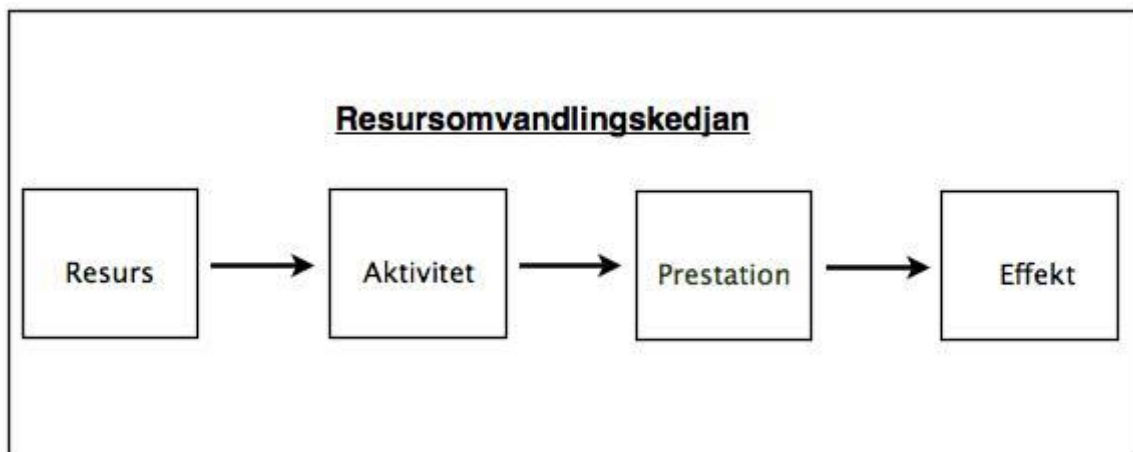
Att en aktivitet skall vara repetitiv innebär att den är återkommande, vilket för med sig att man kan lära sig av aktiviteten från gång till gång (Hofstede 1981:195). Med andra ord behöver de styrande utvärdera och ompröva sina mått av aktiviteterna.

Fördelen med målstyrning är att en organisation är mer benägen att uppfylla mål om de faktiskt formulerar, följer upp och agerar efter dem (Poister et al. 2015:24). Det finns emellertid mycket som kan gå fel. Vid dåligt utformade mål kan *målkonflikter* eller *målförskjutning* visa sig. Målförskjutning lyfts ofta som den största faran och syftar på att

organisationen arbetar enkom för att uppfylla sina mått för måluppfyllselse och glömmer bort sitt långsiktiga mål⁴ (Poister et al. 2015:26; Lindgren 2014:83).

2.2 Målstyrning och resursomvandlingskedjan

Mål kan ha olika fokus. De kan fokusera på *resurser*, *aktiviteter*, *prestationer* eller *effekter* (Almqvist & Högberg 2003:18; Modell & Grönberg 2006:15f; Poister et al. 2015:53f). Dessa begrepp i förhållande till varandra benämns vanligtvis *resursomvandlingskedjan*.



(Figur 1.)

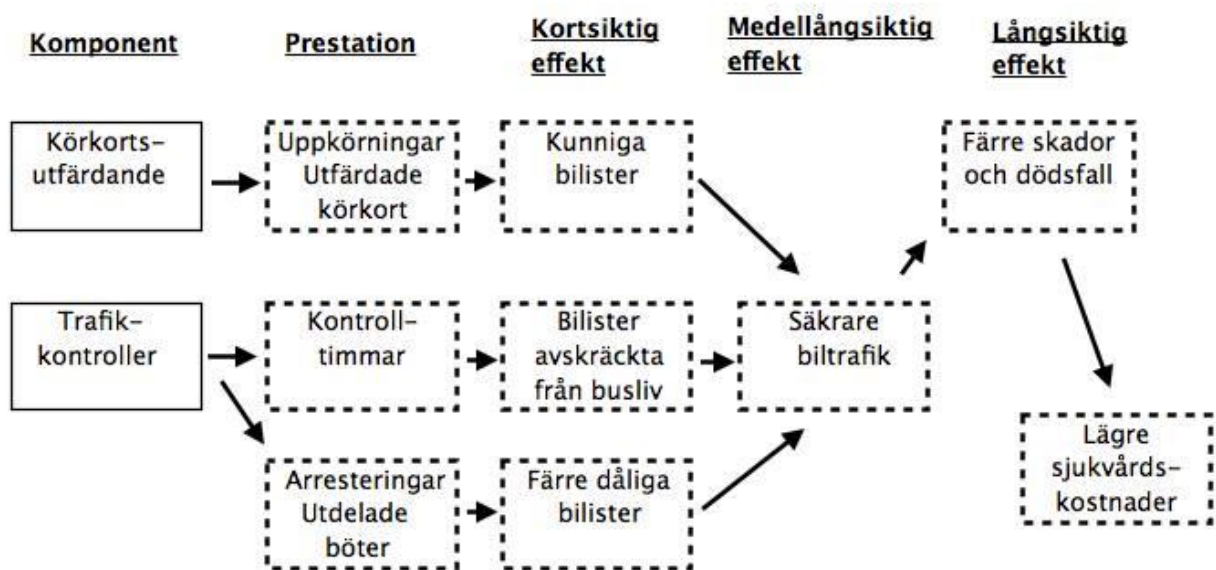
Den viktigaste distinktionen här ligger i skillnaden mellan *prestation* och *effekt* (jfr eng. *output* och *outcome*). Prestationen representerar vad verksamheten faktiskt gör och vilken direkt produktion som den tillför. Effekterna är i stället det resultat som kommer från prestationer, vilket ofta är de långsiktiga målen som verksamheten strävar efter att uppnå (Almqvist & Högberg 2003:18; Poister et al. 2015:57).

Poister et al. (2015:53ff) skriver om en så kallad logisk modell baserad på resursomvandlingskedjan som en nyckel för en lyckad implementering av målstyrning. Resursomvandlingskedjan skall i den logiska modellen fungera som ett verktyg för att skapa ett målstyrningssystem som är resultatorienterat i stället för informationsdrivande. Den logiska modellen delar upp effekterna i kort-, mellanlång- och långsiktiga effekter. Modellen skall fokusera på slutresultatet, alltså det långsiktiga effektmålet, och utifrån det arbeta sig

⁴ Syftet med uppsatsen är inte att avgöra om verksamhetsmålen syftar till rätt saker, utan att studera hur de är utformade. Den intresserade läsaren kan läsa vidare om potentiella fallgropar i exempelvis Holmblad Brunsson, (2005) Lindgren (2014) eller Poister et al. (2015)

bakåt i kedjan. Tanken är då att identifiera vad som är viktigt att mäta längre bak i kedjan, vilket minskar risken att sätta upp mål som inte är relevanta för den långsiktiga effekten. När den logiska modellen är fastställd är det dags att fråga sig vad det finns för hinder för att målen kommer uppfyllas och vad som behöver hända för att de ska realisera dessa långsiktiga effekter. Först när målförfattarna vet vilka andra effekter på medellång och kort sikt som främjar det långsiktiga målet kan de börja titta på resultat från verksamheten och vilka resurser som behöver allokeras för att uppnå dessa resultat.

Utdrag ur en logisk modell för färre olyckor i trafiken



(Figur 2. Baserad på bild i Poister et al. (2015:64))

Flera prestationer kan leda till samma kortsiktiga effekt. I designen av modellen rekommenderas att inte ha några återvändsgränder vad gäller prestationer eller kortsiktiga effekter. Det hindrar dock inte att en prestation eller effekt påverkar något annat tidigare i kedjan som i sin tur leder mot det slutgiltiga målet. Den typen av återkopplande mål ska dock inte användas i allt för stor utsträckning (Poister et al. 2015:85). Antalet mål bör heller inte vara för många till antalet då det finns risk att personer i ledande ställning då inte använder sig av dem i styrningen av verksamheten (Poister et al. 2015:434).

2.3 Målen utformning och mätbarhet

Centralt i idén om målstyrning är att kontinuerligt följa upp målen, vilket kräver att målen är tydliga, mätbara och uppföljningsbara. Endast mål skall formuleras; sättet att nå dem skall

överlåtats till den utförande enheten (Almqvist & Högberg 2003:17). Almqvist och Högberg (2003) kategoriserar målens mätbarhet i *mätbara*, *generella* samt *uppföljningsbara* mål. Kategorin mätbara mål omsluter kvantifierade mål med en tydligt angiven gräns för vad som skall uppnås. Kategorin generella mål innefattar mer allmänt hållna diskussioner som pekar mot övergripande mål förvaltningarna skall sträva mot. Kategorin uppföljningsbara mål innehåller de mål som är svåra att avgöra om de är mätbara eller inte, men vars uppfyllelsegrad ändå i viss mån går att bedöma (Almqvist & Högberg 2003:18).

Måttet för måluppfyllelse, eller *en indikator*, måste mäta det den avser att mäta. Detta brukar kallas *validitet*. Om en indikator är irrelevant för eller endast obetydligt relaterad till en önskvärd effekt kommer den inte ge en indikation för huruvida styrningen är ändamålsenlig. Ett annat centralt begrepp som brukar nämnas i samband med validitet är *reliabilitet* som beskriver mätningens tillförlitlighet (Poister et al. 2015:127f).

För att sammanfatta ska väl utformade mål fokusera på effekter eller mål som specifikt leder till önskvärd effekt (Almqvist & Högberg 2003; Poister et al. 2015). Detta påpekade även SKL (2005) när de släppte sina rekommendationer för verksamhetsmål kopplat till god ekonomisk hushållning. Dessutom skall indikatorer för målen ha hög reliabilitet och validitet. Då minskar risken för eventuella negativa konsekvenser av målen såsom målförskjutning (Poister et al. 2015).

2.4 Målstyrning och nyinstitutionalism

Den ovan beskrivna litteraturen kring målstyrning kan sägas vara av instrumentell karaktär; problem och möjligheter beskrivs utifrån att användarna behöver finna den rätta situationen eller det rätta sättet att utforma sin målstyrning för att lyckas med den. Det innebär att man kan implementera sin målstyrning så länge som man har fullständig information för hur systemet skall fungera. Den mesta av den normativa litteraturen kring målstyrning är också starkt präglad av detta instrumentella synsätt (Modell 2003:333f; Modell & Grönlund 2006:22).

Enligt nyinstitutionalismen behöver ett ofullbordat målstyrningssystem emellertid inte nödvändigtvis bero på ett instrumentellt fel, utan kan i stället ses som ett svar på de många krav på information som kommer från olika intressenter och deras ofta vagt definierade och ibland motstridiga intressen (Modell 2003:333f). Nyinstitutionell teori bygger på resonemang

om att organisationer söker öka sin legitimitet, till och med på bekostnad av effektivitet. Ett grundantagande inom den nyinstitutionella teorin är att organisationers val av styrning och organisering därför inte kan förklaras ur ett rationalistiskt och instrumentellt perspektiv där syftet för organisationen är att optimera verksamheten (Meyer & Rowan 1977), utan att stora organisatoriska förändringar eller antagandet av nya styrformer kan ses som ett anammande av strukturella lösningar, eller *myter*, inom ett organisatoriskt fält (Modell & Grönlund 2006:27). Dessa myter blir gradvis institutionaliserade och uppfattas till slut som legitima inom ett organisatoriskt fält. Myterna behöver inte lösa de problem som de säger sig lösa, utan antas mer ceremoniellt av organisationer (Almqvist & Högberg 2003:28) för att legitimera sig för omgivningen (Modell & Grönlund 2006:28). Om den rationaliserade myten står i konflikt med verksamheten kan den legitimerande formella strukturen komma att skiljas från den faktiska, tekniska verksamheten. Detta fenomen benämns ofta *särkoppling*⁵ (Almqvist & Högberg 2003:28; Modell & Grönlund 2006:28). Verksamheten kan förlöpa i stilla ro samtidigt som organisationen uppvisar legitimitet och handlingskraft gentemot omgivningen (Modell & Grönlund 2006:28).

Vidare menar nyinstitutionell teori att när ett organisatoriskt fält har blivit väletablerat kommer organisationer nästan oundvikligen göra organisatoriska förändringar för att bli mer lika varandra. Fenomenet kallas som vi förklarade i kapitel 1 för *isomorfism* och även detta kan uppstå på bekostnad av effektivitet i organisationens strävan efter legitimitet (Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1983).

2.5 Strategier mot institutionellt tryck

Kartläggningar av svenska kommuners har inte visat på någon enhetlighet vare sig vad gäller implementeringen av verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning eller själva målen i sig (Donatella et al. 2007; Brorström et al. 2009). Kommuner verkar alltså ha hanterat det institutionella trycket på olika sätt i stället för att gå mot isomorfism.

Med avstamp i nyinstitutionell teori har Oliver (1991) kategoriserat organisationers reaktioner mot institutionellt tryck. Dessa reaktioner är medvetna strategier som organisationer utövar som kan förklara varför organisationer reagerar på olika sätt i samma organisatoriska fält.

⁵ I nyinstitutionell litteratur görs ibland åtskillnad mellan begreppen särkoppling (eng. decoupling) och lös koppling (eng. loose coupling). I svenskan förefaller dock särkoppling vara vedertaget (Modell & Grönlund 2006:28), varför vi hädanefter kommer använda det konsekvent i texten.

Reaktionerna delas in i fem olika grader av konformitet som alla har olika strategier för att bearbeta det institutionella trycket. De fem graderna stäcker sig från att helt acceptera det institutionella trycket till att aktivt motarbeta det.

De fem olika graderna av konformitet benämns som *acquiescence*, *compromise*, *avoidance*, *defiance* och *manipulation* som vi översätter till *samtycke*, *kompromiss*, *undvikande*, *trots* och *manipulation*. *Samtycke* kan arta sig på olika sätt. Antingen kan det vara medvetna och strategiska val att implementera förändring eller så kan det också ske genom imitation av framgångsrika organisationer (Oliver 1991) i vad som kan liknas med isomorfism (DiMaggio & Powell 1983). Steget ner från samtycke är *kompromiss* och kan uppkomma i situationer när en organisation känner en konflikt med förändringen, men i offentliga sammanhang inte vill "bita den hand som föder en", som i kommuners fall är staten. Organisationerna visar inte ett större motstånd, men har en tendens att endast upprätthålla minimikravet på exempelvis en lagstiftning eller förändring (Oliver 1991).

När organisationer mer visar på vad Oliver (1991) beskriver som ett motstånd mot förändringar uppvisar de *undvikande* strategier. Organisationer kan här gömma sig bakom en *fasad av samtycke* och kan ta fram planer och processer utan att ha för avsikt att genomföra dem. Att ge sken av implementering är nog för organisationen för att uppnå den legitimitet som nyinstitutionella teoretiker anser att alla organisationer strävar efter (Meyer & Rowan 1977). Oliver (1991) beskriver detta som en medveten strategi, men det tangerar även fenomenet särkoppling.

Trots är ett större motstånd mot institutionellt tryck och innebär att organisationerna inte anammar avsedd förändring. De kan till och med gå så långt som att visa aktivt motstånd. *Trots* är ett strategiskt val som främst uppkommer om risken för externa repressalier är låg eller om direktiven kraftigt strider mot organisationens egna värderingar.

Manipulation beskrivs som ett sätt att använda institutionella processer opportunistiskt och definiera om normer och utvärderingskriterier på ett sätt som den egna organisationen önskar. Exempelvis kan en organisation övertyga en förgrundsfigur för det institutionella trycket att få en plats i en styrelse eller liknande. På så sätt kan organisationen få inflytande över det institutionella trycket.

Vilken strategi en organisation använder kan trattas ner i fem frågeställningar: varför finns trycket, vem utövar det, vad innehåller trycket, hur och av vem kontrolleras det och var utövas det (Oliver 1991)?

- Om de bakomliggande motiven bakom trycket av organisationen uppfattas som legitimitetsskapande och ekonomiskt fördelaktiga leder det till en högre grad av konformitet.
- Om en organisation utsätts för motstridigt tryck från flera håll ökar det graden av motstånd. Om den berörda organisationen är beroende av "utövarna" ökar konformiteten.
- Graden av samstämmighet mellan förändringen och organisationens nuvarande värderingar påverkar konformiteten positivt. Inskränkande av autonomi kan leda till motstånd.
- Ökat motstånd sker när det saknas påföljder om organisationen inte följer det institutionella trycket. Om graden av frivillig spridning av exempelvis en reform inom ett organisatoriskt fält är hög leder det också till högre konformitet. Oliver (1991) refererar här till Knoke (1982) som skrev att det enklaste sättet att förutspå om en kommun skulle implementera en reform var hur många andra kommuner som redan hade gjort det, vilket tangerar DiMaggio och Powells (1983) resonemang om isomorfism.
- Om organisationen upplever instabilitet är den mindre benägen att anamma motståndsstrategier. Vidare leder låga nivåer av mellanorganisationell samverkan i det gemensamma organisatoriska fältet till högre risk för motstånd.

2.6 Nästa steg

Det forskningen inte berättar för oss är hur det ser ut i kommunerna idag. Vi tror att det finns anledning att anta att kommunerna har förändrats. Vi tycker också att det saknas forskning på varför kommuner har reagerat så olika på just lagen om god ekonomisk hushållning. Tidigare refererade kartläggning (Donatella et al. 2007) har även innehållit enkätsvar från ett antal ekonomichefer, men vi upplever att det saknas djupgående resonemang på området från kommunerna.

3. METOD

3.1 Val av studie

För att säkerställa att ämnet fortfarande är aktuellt, och om kommunerna har reagerat olika på det institutionella trycket, har vi gjort en kartläggning för att se utvecklingen på området.

För att sedan kunna svara på vår andra frågeställning har vi studerat ett fåtal kommuner närmare med hjälp av fallstudier. Vi använde oss av fallstudier då det är det bästa sättet för att kunna besvara andra delen av vår forskningsfråga på hur kommuner har reagerat, och i förlängningen resonerat kring verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning.

3.2 Kartläggning av verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning

Då vi inom tidsramen för arbetet inte har hunnit gå igenom alla Sveriges kommuner har vi valt att studera kommunerna i Västra Götaland. Då vi ämnade intervjua särskilt intressanta kommuner ansåg vi det vara rimligt att studera kommuner i vår närhet, vilket gjorde Västra Götalandsregionen till ett lämpligt urval för kartläggningen. Västra Götalandsregionen består av 49 kommuner som varierar i både storlek, ekonomi och andra förutsättningar, vilket torde göra den relativt generaliserbar på hela landet.

Kartläggningen består av fyra olika aspekter. Vi har inledningsvis tagit reda på om kommunerna har antagit verksamhetsmål som är kopplade till god ekonomisk hushållning. Vi har också noterat hur många mål kommunerna har antagit och kategoriserat dem i två steg likt tidigare studier (Donatella et al. 2007; Brorström et al. 2009), baserat på Almqvist och Högbergs (2003) begreppsapparat om målens mätbarhet samt resursomvandlingskedjan. Det första steget var att se om målet är generellt, mätbart eller uppföljningsbart. Nästa steg blev att se var i resursomvandlingskedjan målet befann sig; om det är ett *resursmål*, *aktivitetsmål*, *prestationsmål* eller *effektmål*. Vi har också klassificerat effektmålen som *kort-* eller *långsiktiga*.

3.2.1 Bedömning av förekomsten av verksamhetsmål

När det gäller antagningen av verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning har vi utgått från ett par kriterier. Om kommunen inte har några verksamhetsmål i varken budget eller i årsredovisningen har vi givetvis kategoriserat dem som att de inte har verksamhetsmål kopplade till god ekonomisk hushållning. Om kommunen har något som de kallar

verksamhetsmål, övergripande mål eller liknande, men inte har gjort någon antydning till att de skulle ha med god ekonomisk hushållning att göra har vi också satt dem i samma kategori som de som inte har verksamhetsmål. Vissa kommuner har verksamhetsmål som de i viss mån kopplar till god ekonomisk hushållning. Här har vi varit relativt generösa i vår bedömning. Till exempel kan det vara att målen kommer i tät anslutning till att de skriver om god ekonomisk hushållning i allmänhet och att de skriver att lagen föreskriver att de skall ha mål för verksamheten. Detta skall sägas är en relativt hårfin gräns. Vidare finns då också kommuner som har gjort en tydlig koppling mellan sina verksamhetsmål och god ekonomisk hushållning.

3.2.2 Kategorisering av mål

Steg två var att kategorisera målen. Vi har varit förhållandevis generösa i bedömningen av distinktionen mellan om ett mål är generellt eller uppföljningsbart. Även om vi har gjort en bedömning att målet är väldigt svårt att mäta har vi ändå valt att sätta det som uppföljningsbart om kommunen anser att vissa indikatorer leder till att det målet uppfylls.

Att sedan kategorisera var i en process målet befann sig med hjälp av resursomvandlingskedjan blev föremål för många subjektiva bedömningar. Vi har också delat in effektmålen i kort- och långsiktiga effekter. Här har vi skiljt dem åt på om vi bedömde att effekterna var något som man måtte eller ville uppnå på längre sikt än ett år. Effekter som på något sätt kunde följas upp årsvis sattes därför in som kortsiktigt effektmål.

Många mål hade kunnat passa in på flera ställen i kedjan. Exempelvis ägnade vi mycket tid åt att avgöra om vissa mål var effekt- eller aktivitetsmål. Om målet formulerades som att man skulle arbeta på ett specifikt sätt kategoriserade vi det som ett aktivitetsmål. Vissa kommuner hade dock formulerat målet som att ett förändrat arbetssätt skulle leda till en mer effektiv förvaltning. Även om båda målen kanske syftar till hur man arbetar bedömde vi ändå det senare som ett effektmål. Ett exempel på något som skulle kunna klassas som både ett effekt- eller aktivitetsmål är följande, som återfinns bland många kommuner med liknande formulering: *”Kommunen skall arbeta för en jämställd service till medborgarna”*. Meningen är formulerad som ett aktivitetsmål, men målet att uppnå jämställd service anser vi är en effekt och vi tror även att det är det som avses. Vissa kommuner hade skrivit något mer specifikt om hur man gör i arbetet för att uppnå nämnda service, vilket hade tangerat ett aktivitetsmål.

3.3 Fallstudier

Då vi vill veta mer om hur kommunerna tänker och varför de har gjort som de gjort vad gäller verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning lämpade sig en fallstudie som metodval (Yin 2006:23). Yin (2006:30) skriver angående fallstudier att “den centrala tendensen i alla typer av fallstudie är att den försöker belysa ett beslut eller en uppsättning beslut: varför de fattades, hur de genomfördes och vilka resultaten blev”. Vi använde oss av både dokument och intervjuer i vår studie för att styrka vårt resultat, vilket anses vara viktigt för fallstudier. Vi ville göra fallstudier i flera kommuner då eventuella slutsatser blir starkare om de kommer flera håll. Resultatet blir också mer generaliserbart om samma bild målas upp från olika miljöer (Yin 2006:76).

3.3.1 Dokument

Vi hade redan under kartläggningen gått igenom de aktuella styrdokument som behandlar verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning. Kartläggningen hjälpte oss också att välja ut vilka kommuner vi skulle studera närmare (mer om detta i kapitel 5). Vi analyserade dessa dokument närmare i de utvalda kommunerna både för att hitta mer data för studien, men även som förberedelse inför intervjuerna. De kändes också som ett viktigt komplement i studerandet av de formella (dokumenten) och informella (personer) sambanden (Yin 2006) som mycket av nyinstitutionell teori fokuserar på.

3.3.2 Intervjuer

Vi valde att göra intervjuerna på respondenternas arbetsplats av flera anledningar. Då vi hade avsatt tid för att kunna transkribera intervjuerna ville vi spela in dem, vilket är enklare att göra på plats. Att vara på plats gav oss också chansen att göra eventuella intressanta direkta observationer. Vi valde att låta en person sköta själva intervjun medan den andra mer aktivt lyssnade och i slutet ställde eventuella kompletterande frågor. När personer intervjuas utifrån sitt ämbete och inte sin person är det också lämpligt med två intervjuare (Trost 2010). Intervjuerna var av öppen karaktär och vi ställde frågor om både fakta och åsikter om målstyrning och god ekonomisk hushållning.

Vår bild före kontakten med kommunerna var att det troligtvis var ekonomichefen som var den tjänsteman som var mest involverad i framtagandet av verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning i kommuner av den storlek vi valde att intervju. Detta fick vi också

bekräftat när vi initierade kontakt då två av tre ekonomichefer vi pratade med lyfte att det antagligen inte var lönt att prata med någon annan tjänsteman om den här typen av mål. I Kungälv hade de även en utvecklingsledare anställd och där genomförde vi intervjun med honom och ekonomichefen tillsammans. Det kan hävdas att det inte är bra att intervjua flera personer samtidigt då de kan ha en tendens att hålla med varandra, särskilt om intervjun fokuserar på attityder och åsikter. I vårt fall handlade det mer om att få fram deltagarnas erfarenheter, vilket i grupp snarare kan vara en fördel (Trost 2010). Det visade sig också att de i vissa lägen kunde vara ett stöd för varandra att komma ihåg vissa skeenden som låg långt bak i tiden. Alla respondenter hade också varit verksamma i kommunerna länge, vilket var en fördel då lagstiftningen kom för många år sedan. Eftersom kommunerna är en politiskt styrd organisation pratade vi också med ett kommunalråd i de utvalda kommunerna. Vi ämnade från början att prata med både ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen, men av de kommuner vi intervjuade var det bara Kungälv som hade två heltidsanställda politiker. Vi bedömde det som svårt att få en tid som passade med någon som var fritidspolitiker. Vi bedömde också att politisk inriktning inte var något som påverkade målen i någon nämnvärd grad.

3.3.3 Respondenter

I Kungälv utförde vi intervjuer med oppositionsrådet Anders Holmensköld (M) samt de båda tjänstemännen Lars Davidsson, chefsekonom, och Håkan Hambeson, utvecklingsledare. Chefsekonomen arbetade med övergripande ekonomi och utvecklingsledaren arbetade med övergripande kvalitetsfrågor. I Herrljunga utförde vi intervjuer med kommunstyrelsens ordförande Jonny Carlsson (C) och ekonomichefen Anders Stoltz. I Härryda utförde vi intervjuer med kommunstyrelsens ordförande Per Vorberg (M) och ekonomichefen Bo Ekström.

4. KARTLÄGGNING AV VÄSTRA GÖTALANDS KOMMUNER

4.1 Resultat av kartläggningen

Har kommunen antagit verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning?

	Antal	I procent
Ja	30	61,2
Nej	19	38,8
Total	49	100,0

(Tabell 1.)

Vi fann att 61 % (30 stycken) av de undersökta kommunerna hade antagit verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. Således var det en relativt stor andel, 39 %, av Västra Götalands kommuner som inte följde lagstiftningen kring verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. I en liknande undersökning, som visserligen avsåg alla kommuner och landsting i Sverige, från 2009 (Donatella et al. 2009) hävdades att en dryg tredjedel av kommunerna och landstingen upprättat mål för god ekonomisk hushållning i ett verksamhetsperspektiv.

Resursomvandlingskedja och måltyp

Count		Resursomvandlingskedja				Total
		Resurs	Aktivitet	Prestation	Effekt	
Måltyp	Mätbart	11	2	75	78	166
	Generellt	6	12	5	88	111
	Uppföljningsbart	1	8	9	84	102
Total		18	22	89	250	379

(Tabell 2.)

Vi lyckades identifiera 379 verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. Av dessa var 44 % mätbara och 27 % och uppföljningsbara. Återstoden 29 % är såldes generella. Målen återfanns till störst del, 66 % (varav 34 procentenheter i kortsiktig effekt), i effektdelen av resursomvandlingskedjan. 23 % identifierades som prestationsmål och 6 % respektive 5 % ansågs tillhöra aktivitets- respektive resursmål.

Kortsiktiga och långsiktiga effektmål

	Antal mål	Procent
Kortsiktiga effektmål	130	52,0
Långsiktiga effektmål	120	48,0
Total	250	100,0

(Tabell 3.)

I de båda kategorierna aktivitets- och långsiktiga effektmål ansågs nära hälften vara generella. Bland resurs-, prestations- och kortsiktiga effektmål ansågs 61 %, 84 % respektive 47 % vara mätbara. Här ser vi således en tydlig skillnad mellan de båda klustren. De två kategorierna aktivitets- och långa effektmål förefaller vara svårare att formulera mätbara mål till. Långa effektmål fann vi ofta ytterst visionära till sin karaktär, varför det inte låter orimligt att det krävs mycket stor ansträngning för att få fram mätbarheten i dessa mål. Aktivitetsmålen var mycket få, varför det är svårare att kommentera dem. Emellertid var många av dem formulerade i former om hur man *bemöter* brukare eller *tänker* när man utför verksamheten.

4.2 Övriga iakttagelser

Vi fann att de flesta kommuner hade antagit mål som är viktiga för verksamheten, men inte valt att koppla dessa mål till god ekonomisk hushållning. Vidare fann vi att de mål som återkom som verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning i stor uträkning också återfanns i de mer allmänna målen hos de kommuner som inte gjorde kopplingen till god ekonomisk hushållning. De flesta kommuner antar verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning, men förefaller inte lägga någon större vikt vid att formulera dem utifrån kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet, som förarbetena till lagen föreskriver. I stället verkar kommunerna anta allmänna mål som redan fanns på plats eller på annat sätt anta mål som förefaller vara allmänt accepterade inom kommunsektorn. Ett av de mest frekventa målen, som återkom i alla typer av kommuner, var att kommunen skulle ha ett attraktivt företagsklimat.

Kommun 1

“[Kommunen] har ett brett näringsliv som säkrar arbetstillfällena och befolkningstillväxt.”

Kommun 2

“Förbättrade förutsättningar för nya och befintliga företag.”

Kommun 3

“Ett näringslivsklimat som stödjer tillväxt och utveckling.”

Ingen av kommunerna bakom de tre exemplen valde dock att föra ett resonemang kring varför ett attraktivt företagsklimat skulle leda till god ekonomisk hushållning.

Vi fann också att det var vanligt att kommunerna skriver en passage som lyfter de verksamhetsövergripande målen till mål för god ekonomisk hushållning, utan att presentera några tydliga resonemang till varför just de målen leder till en god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv. Antingen har man antagit mål som liknar andra kommuners allmänna mål, eller hävdar att god ekonomisk hushållning uppnås när kommunens allmänna mål är uppfyllda. Nedan följer tre exempel på hur det kan se ut.

Kommun 1

“Kommunfullmäktige beslutade 2015-06-01 § 60 om politiska mål för år 2016. Målen har delats in i 8 prioriterade områden, varav ekonomi är ett. Detta innebär att både verksamhetsmål med betydelse för god ekonomisk hushållning och finansiella mål ingår i samma struktur.”

Kommun 2

“Om kommunen lever upp till begreppet god ekonomisk hushållning avgörs genom en sammanvägd bedömning av de finansiella målen och verksamhetens måluppfyllelse.”

Kommun 3

“Med utgångspunkt från vision och inriktningsmål utgörs mål för god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv dels av 10 kommungemensamma mål dels av mål som kommunfullmäktige anger för kommunens olika verksamhetsområden och som återfinns i budgeten under respektive nämnds redovisning.”

Även om kommunerna uttryckt sig på olika sätt blir alltså samtliga verksamhetsmål i budgeten också verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning.

5. FALLSTUDIER

5.1 Val av fallstudieobjekt

Vi valde ut tre kommuner som i våra ögon hade verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning, men ändå hade anammade lagstiftningen på olika sätt. Kungälv kommun och Herrljunga kommun (hädanefter benämnda Kungälv respektive Herrljunga, inte att förväxlas med de båda kommunernas respektive centralorter) hade verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning som innefattade alla övergripande mål i budgeten. Kungälv hade en relativt tydlig hänvisning till de allmänna verksamhetsmålen som ett led att nå god ekonomisk hushållning, medan Herrljunga inte var lika tydliga i det avseendet.

I kartläggningen identifierade vi väldigt få kommuner som gjorde en tydlig uppdelning mellan verksamhetsmål specifikt för god ekonomisk hushållning och övergripande verksamhetsmål. En kommun tyckte vi stack ut. Enhörningen i sammanhanget, Härryda kommun (hädanefter benämnd Härryda, inte att förväxlas med den mindre orten i kommunen), visar upp en ytterst intressant sortering av målen, varför vi ansåg att den kommunen skulle vara ett givande objekt att studera.

Vår kartläggning gav därför tre kommuner att studera i närmare detalj. Vi tyckte att urvalet av kommuner gav tydliga exempel på tre intressanta aspekter på vad vi fann i kartläggningen: i) det verkar finnas en trend att lyfta de övergripande verksamhetsmålen till mål för god ekonomisk hushållning, ii) det är ovanligt att utveckla resonemanget kring verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning och iii) Härryda sticker ut i jämförelsen. Fortsättningsvis kommer vi att ge resultatet av det djuplodande studiet av de tre kommunerna.

5.2 Fallstudier av tre kommuner

5.2.1 Kungälv

Kungälv

Count

		Resursomvanlingskedja					Total
		Resurs	Aktivitet	Prestation	Kort effekt	Lång effekt	
Måltyp	Mätbart	2	0	5	2	1	10
	Generellt	1	2	0	0	0	3
	Uppföljningsbart	1	0	0	0	4	5
Total		4	2	5	2	5	18

(Tabell 4.)

Norr om Göteborg ligger Kungälv, en kustnära kommun med drygt 40 000 invånare. Kungälv tillhör med SCB:s definition storstadsområdet "Storgöteborg".

Kungälv skriver i sin årsplan för 2015 att "[g]od ekonomisk hushållning råder när de finansiella målen är uppfyllda samtidigt som de verksamhetsinriktade målen visar god måluppfyllelse". De slår dessutom fast att kommunallagen anger att "det för den kommunala verksamheten skall finnas mål och riktlinjer som är av betydelse för god ekonomisk hushållning". De hänvisar också till vikten av generationsprincipen och en effektiv och ändamålsenligt bedriven verksamhet.

Kungälv har haft flertalet olika målstyrningssystem. Kring förra millennieskiftet tillämpade de balanserade styrkort⁶, något som inte gav den önskade effekten.

Oppositionsrådet: Man hamnade i ett träsk med indikatorer och perspektiv och det blev nästan löjligt. Det blev en uppföljningsmatris som ingen människa kunde ha koll på när alla skulle vara duktiga på de här korten.

Utvecklingsledaren: Under den perioden, från 2000 till 2007, [...] var det som en resa där vi lärde oss väldigt mycket, men vi var också ute och cyklade.[...] Vi hade en målträngsel, tror jag vi

⁶ Balanserade styrkort, eller balanserad styrning, är en modell för målstyrning som lanserades 1992 av Kaplan och Norton där övergripande mål skall brytas ner utifrån, vanligtvis, fyra perspektiv. Den nyfikna läsaren kan förkovra sig vidare i Berlin & Kastberg (2011:82ff).

kallade det för, där alla gjorde mål. Och det var ju mål i fem perspektiv. Så vi hade över 200 mål när de samlades ihop.

Chefsekonomen: Det blev ju hopplöst.

I och med en politisk och förvaltningsmässig omorganisation började man emellertid tillämpa en ny styrmodell, där nya mål fick en mer framträdande roll. Den nya styrmodellen slog fast att politikerna skall använda målstyrningen till att fokusera på de områden där de vill ha förändring. Där menade chefsekonomen att det kan uppkomma problem om man försöker styra på alla parametrar samtidigt. Därför ansåg han att det är viktigt att fokusera koncentrerat, för det man fokuserar på får man också effekt på. Risken är att man “använder hagelgevär och skjuter på allt”, som chefsekonomen uttryckte det, och inte får någon udd på styrningen. Å andra sidan menade chefsekonomen att kommunens verksamhet i stor utsträckning är lagstyrd, varför de lokala politikerna inte kan ingripa i alla verksamheters dagliga drift. Utvecklingsledaren sammanfattade målstyrningsmodellen i att kommunpolitikerna skall formulera fyra till fem mål på fem till tio års sikt och att dessa mål sedan skall brytas ner av kommunstyrelsen till som mest 20 mål. De tydliga begränsningarna skulle råda bot på den upplevda målträngseln. Han ville dock vara tydlig med att kommunen inte har arbetat tillräckligt med indikatorer för målen, utan menade att detta var ett utvecklingsområde. Chefsekonomen tyckte att kommunen varit duktiga på att mäta aktiviteter, men mindre bra på att mäta effekter. Han sade att de brukar iaktta det faktumet i sina uppföljningar.

Chefsekonomen: Vi talar om vad vi har gjort, men hur mäter vi vad det har lett till? Där har vi nog något som vi får jobba ständigt med.

I och med organisationsförändringen 2007 tillkom *ekonomiberedningen*, en grupp politiker som med stöd av förvaltningen har ansvar för den långsiktiga ekonomin. Det var denna institution som började arbeta med den nya målstyrningsmodellen. Chefsekonomen ville minnas att det var i samband med ekonomiberedningens tillkomst som kommunens definition av god ekonomisk hushållning togs fram. Han menade att kommunen låg i startgroparna att förändra målstyrningen när lagkravet på verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning kom på agendan. Omorganisationen och lagkravet hängde på så sätt ihop i att förändra målstyrningen, men chefsekonomen tyckte ändå att det förstnämnda var den starkare

drivkraften. Utvecklingsledaren hävdade att god ekonomisk hushållning “passade som begrepp” när den nya målstyrningsmodellen togs fram.

Chefsekonomen tyckte att målstyrningen för god ekonomisk hushållning har varit olika högt uppe på agendan under åren, men att det är viktigt att komma ihåg att man lär sig under tiden och att system växer fram över tid. Dagens politiska majoritet i kommunen hade dock slitit mycket med målen. Emellertid hade de inte lyckats att skala ner målen till de önskvärda antalen tre eller fem. Chefsekonomen och utvecklingsledaren hävdade båda att ett engagerat gäng politiker låg bakom uppstyrningen av organisationen och målstyrningsmodellen. “En besjälad generation av politiker”, enligt chefsekonomen. Utvecklingsledaren ville säga att det vid generationsskiftet är av yttersta vikt att förvaltningen ger nya politiker möjlighet att föra vidare de system och funktioner som tidigare politiker byggt upp. Annars riskerar förvaltningen förlora kontinuitet i sitt arbete. Nya politiker kan vara tvungna att ta sig lite tid innan de kommer in i systemen. Chefsekonomen menade att det kan vara svårt för politikerna att ta sig till det som skapats av någon annan eftersom det kan kännas som att fösas in i en fålla. Efter ett tag kan dock även nya politiker se nyttan med tidigare generationers styrmedel. Det är i övergången mellan generationer som förvaltningen måste vara ett tydligt stöd till politikerna, fortsatte chefsekonomen.

På frågan om de hade velat förändra nuvarande mål svarade utvecklingsledaren att kommunen för närvarande har de bästa mål han har sett under sin tjugotvååriga tjänstgöring hos kommunen. Han underströk också att det är viktigt att målen kanaliserar den politiska viljan att driva organisationen. Förvaltningen skall endast fungera som ett stöd kring formuleringar och dylikt och inte blanda sig i själva målvalet. Chefsekonomen beskrev även han en process där politikerna spelar ut sina mål, varpå tjänstemännen bjuds in för att föra en dialog om målen. Tjänstemännen jobbar igenom målen och går igenom målvärden, indikatorer och formuleringar och visar sedan för politikerna hur de uppfattar dem. Under processens gång värks således målen fram och får sin tydlighet. På så sätt blir målen förankrade i förvaltningen, menade chefsekonomen.

En lärdom kommunen drog av de tillämpade balanserade styrkortet var att kommunen tidigare hade varit duktig på att följa upp ekonomin, men sämre på att säkerställa verksamheten utifrån kvalitetsbegrepp, menade utvecklingsledaren. De ekonomiska och verksamhetsmässiga perspektiven behövde komma upp på samma nivå. Utvecklingsledaren

spekulerade i om lagstiftarens intention med lagkravet på verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning kunde ha varit just att föra upp verksamhetsperspektivet högre på kommunernas agenda. Chefsekonomen höll med i det resonemanget och sade vidare att ingenting var så grundmurat i deras processer som ekonomin. Han trodde dessutom att statens misstänksamhet gentemot kommunerna kunde ha haft någon viss inverkan på lagkravet. Chefsekonomen tyckte att staten inte litade helt och hållet på kommunerna, utan gärna blandade sig i och var för "petiga". Oppositionsrådet var inne på samma linje som chefsekonomen och påstod att staten gärna vill ha stort inflytande över kommunerna.

På frågan om varför vissa kommuner inte tar fram mål eller inte gör kopplingen god ekonomisk hushållning trodde utvecklingsledaren att det kunde bero på dåliga revisorer som inte ställer de svåra frågorna till politikerna. Chefsekonomen höll med i att revisorerna kan spela en roll och att det kan vara svårt för revisorerna att vara kritiska mot sina partikamrater, men framhöll också en annan förklaringsfaktor. Enligt chefsekonomen kan det vara så att kommunpolitikerna och tjänstemännen hade velat ta fram mål, men inte velat utsätta sig för det arbete och de tuffa beslut som skulle krävas för att leva upp till målen. Chefsekonomen menade att det var svårt att få politiker att enas om långsiktiga mål och sedan föra en konversation med väljarna om målen. Oppositionsrådet trodde att det kunde vara en kunskapslycka hos kommunerna som låg bakom kommunernas misslyckande att uppfylla lagstiftningen. Han hade själv varit med om vissa politiker som undgått att ta reda på vilket ansvar de hade i och med sina uppdrag.

5.2.2 Herrljunga

Count		Resursomvanlingskedja				Total
		Aktivitet	Prestation	Kort effekt	Lång effekt	
Måltyp	Mätbart	2	8	4	0	14
	Generellt	2	0	7	3	12
	Uppföljningsbart	3	0	7	4	14
Total		7	8	18	7	40

(Tabell 5.)

Åtta mil från Göteborg var Herrljunga den kommun bland våra fallstudier som inte kan säga sig tillhöra ”Storgöteborg”. Det är vad många skulle kalla en klassisk järnvägsknutpunkt och kommunhuset låg nära stationen.

I dokumentet *Budget och verksamhetsplan 2016-2018* definierar Herrljunga god ekonomisk hushållning utifrån generationsprincipen. Herrljunga slår vidare i samma dokument fast att kommunallagen föreskriver att kommuner skall anta finansiella mål och mål för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. I fallet finansiella mål presenteras dessa två gånger, bland annat under rubriken *Mål för ”god ekonomisk hushållning”*. Att kommunen skall ha verksamhetsmässiga mål för god ekonomisk hushållning nämns i samband med Herrljungas vision, *Växtkraft 10 000 - Våga - Vilja - Växa*, vilket vi tolkade som att målen för visionen är kopplade till god ekonomisk hushållning.

Av en händelse delade Herrljunga sin ekonomifunktion med grannkommunen Vårgårda, vilket gjorde att vi fick vissa övergripande svar från ekonomichefen som satt på samma stol i båda kommunerna. Vårgårda var dessutom en kommun som enligt vår definition inte hade verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. Dock hade de finansiella mål. De hade separata mål för verksamheten, men någon koppling till god ekonomisk hushållning gick inte att finna. Vår tolkning av Herrljungas verksamhetsmål och deras koppling till god ekonomisk hushållning var i vår mening relativt generös, en åsikt som delades av ekonomichefen som även tyckte att Vårgårda hade kommit längre i sin målstyrning.

Ekonomichefen: Jag går nog lite för långt om jag påstår att både Herrljunga och Vårgårda utgår från god ekonomisk hushållning, utan det är nog mer att man sätter verksamhetsmål. Sen finns det självklart en koppling, det gör det, men jag har hemskt svårt att specificera och säga så och så.

När vi berättade om vår tolkning utifrån dokumenten och undrade ifall vi hade gjort en korrekt bedömning att målen faktiskt avsåg god ekonomisk hushållning svarade kommunstyrelsens ordförande att han tyckte att man skulle kunna säga att det var på det viset. Att god ekonomisk hushållning var ett viktigt begrepp gick dock inte att ta miste på, men det var kanske de finansiella målen som var mer synonymt med begreppet.

Kommunstyrelsens ordförande: Det har funnits med väldigt, väldigt länge. Hur lång tid kan jag inte säga, men det har varit etablerat. God ekonomisk hushållning då, begreppet. [...] Kanske mest självfinansieringsgraden, att vi inte överinvesterar, utan att "vi skall inte lämna skuld åt nästa generation och så vidare", det traditionella då.

Ekonomichefen frågade sig också om det inte kunde vara så att ekonomi och ekonomiska mått är mer lättbegripliga för politikerna, varför de verksamhetsmässiga målen får ta en mer undanskymd roll i styrningen:

Ekonomichefen: Det är lättare för en politiker att förhålla sig till ekonomin. Ekonomin följer vi upp i stort sett varje månad. Det gör vi inte med målen. [...] Så att det är ju mer fokus, klart mycket mer fokus. Men det finns också ett överordnat beslut i bägge kommunerna som ser likadant ut, att de ekonomiska ramarna styr verksamhetens omfattning. Så de ekonomiska målen är överordnade. Så därför är det kanske mer fokus på ekonomin.

Fortsatt menade ekonomichefen att det är viktigt att utforma målen och målstyrningen så att politikerna kan förhålla sig till det. Han menade att fritidspolitiker inte har den tid som krävs för att sätta sig in i alltför komplexa målstyrningssystem. För att en kommuns politiker skall kunna använda sig av målstyrningen krävs att den är lätthanterlig. För många mål och mätetal riskerar leda till att politikerna inte kan göra värderingar av målen. Kommunstyrelsens ordförande var också inne på att för många mål gjorde sig ogörligt att styra mot och menade att Herrljunga hade skurit ner på antal mål till en rimligare nivå. Ekonomichefen tyckte dock att det fortfarande fanns för många mål.

Ingen av de båda respondenterna ville göra gällande att det finns systematiska problem med målstyrning i offentlig verksamhet. I stället menade de båda att kommunens verksamhet i

största utsträckning är lagstyrd, vilket innebär att uppsatta mål inte kan inkräkta på den fundamentala verksamheten. De mål som man lyfter till kommunövergripande nivå är ändå bara en bråkdel av målen för kommunal verksamhet som kommer via lagstiftningen, tyckte ekonomichefen. Kommunstyrelsens ordförande tyckte dessutom att en viss del av målen utgick från lagstiftningen.

Ekonomichefen tyckte vidare att målstyrning var västenligt för kommunal verksamhet. Han hade tidigare arbetat inom den privata sektorn där målsättningar var ett självklart arbetssätt. Han menade att detta var en trend som nu också tagit sig till kommunal verksamhet och att många tjänstemän skulle tycka att det vore märkligt om man inte satte mål för verksamheten. Att kommunallagen slagit fast att kommunerna skall ha verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning trodde han hade skapat diskussion kring målstyrning och underlättat införandet av styrsättet. Ekonomichefen tyckte dessutom att lagstiftningen är tydlig: kommunen skall sätta mål för verksamheten och mål för ekonomin. Han spekulerade i om lagstiftarens intention med lagstiftningen kan ha varit att lyfta fram ett verksamhetsperspektiv i kommunerna efter att under flera år ha haft alltför ensidigt fokus på ekonomin med balanskrav med mera. Lagstiftningen skulle således syfta till att slå fast att man skall ha mål för verksamheten. Fokus på ekonomin i Herrljunga verkade ändå finnas kvar i stor utsträckning då båda respondenterna ofta kommer tillbaka till finansiella nyckeltal i sina resonemang.

Vi nämnde även att Härryda tydligt hade specificerat verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning, vilket ledde till att ekonomichefen började spekulera i vad som skulle kunna benämnas som ett sådant.

Ekonomichefen: Så varför inte som Härryda, då plockar man ut kanske exploatering. ”Ja, det är kopplat till god ekonomisk hushållning”. Det skulle man kunna påstå. Där finns det en tydlig koppling. Och kanske några till. Men vi har inte haft de diskussionerna.

Det råder enighet om att målen måste vara mätbara, och ekonomichefen lägger även till att de skall vara tidsavgränsade. Måluppfyllelsen för verksamheten är emellertid något som legat uppe för diskussion. I vår kartläggning bedömde vi 14 av Herrljungas 40 mål som mätbara.

Kommunstyrelsens ordförande: Vi har ju våra ”gubbar” [kommunen har ansikten som visar olika grad av glädje för att visa hur väl målet är uppfyllt]. När skall då gubben vara gul, röd eller grön? Det har varit en liten diskussion om var gränsen går. ”Har vi uppfyllt målet eller inte och

är vi i så fall är den då röd eller skall den vara gul?”. Det har varit en liten diskussion: ”Var går gränsen?”. Och den är ju inte helt definierad.

Samtidigt ville inte kommunstyrelsens ordförande specificera sakerna ytterligare utan tanken var att de skall vara mer övergripande och att varje nämnd skall bryta ner målet till en lägre nivå.

5.2.3 Härryda

Count		Härryda			Total
		Resurs	Prestation	Lång effekt	
Måltyp	Mätbart	1	2	1	4
Total		1	2	1	4

(Tabell 6.)

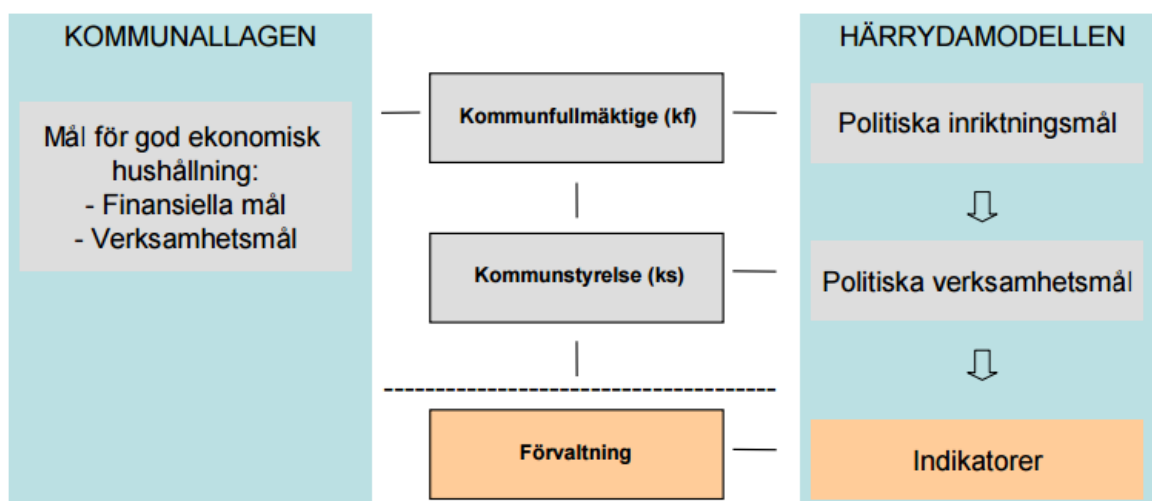
Härryda är liksom Kungälv en del av “Storgöteborg”. Det är en ekonomiskt välmående kommun som dessutom hyser landets näst största flygplats Landvetter.

Härryda för ett resonemang utifrån generationsprincipen när de i sin verksamhetsplan för 2016 till 2018 diskuterar målen god ekonomisk hushållning. Av alla kommuner i Västra Götaland var Härryda den kommunen som tydligast hade presenterat separata verksamhetsmål särskilt för god ekonomisk hushållning samtidigt som de också hade flera andra mål för verksamheten i vad de kallar “Härrydamodellen”.

Vi träffade våra respondenter i det centralt placerade kommunhuset i kommunens största tätort Mölnlycke. Båda hade varit i kommunen så pass länge att de hade varit involverade i framtagandet av verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning.

Ekonomichefen berättade att Härryda inte har något traditionell nämndstruktur, utan har en central förvaltning som lyder under kommunstyrelsen som de sedan delat in i sektorer. Tanken bakom detta är att kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen övergripande mål, varpå kommunstyrelsen ger förvaltningen sektorspecifika mål eller indikatorer för att uppnå de övergripande målen.

Målstyrning i Härryda kommun



(Figur 3. Bild från Härrydans verksamhetsplan 2016-2018.)

Respondenternas tolkning av lagen var att verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning skulle ha en särställning mot målen i ”Härrydamodellen”. Ekonomichefen beskriver särställningen på följande vis:

Ekonomichefen: För att uppnå de här verksamhetsmålen måste moderatordföranden vara beredd att höja skatten om man inte kan göra det på annat sätt. Och ordföranden i Socialdemokraterna måste vara villig att lägga ner kulturhuset i Landvetter för att klara de här målen. Det måste vara så viktigt för då klarar vi både verksamhetsmålet och det finansiella målet. De skall vara viktigare än allt annat.

Kommunstyrelsens ordförande, som vid tiden för lagkravet satt i Härrydans ekonomiutskott som består av kommunens tio främsta politiker, kommer också ihåg resonemanget.

Kommunstyrelsens ordförande: Målen är sådana här mål som vi skall vara beredda att, som ekonomichefen sa [vid målformuleringstillfället], att höja skatten för att uppnå de här målen. Lite så. Det skall vara viktiga mål och de skall vara grundläggande för samhällsekonomin och hela verksamheten. Så vi hade djupa diskussioner kring vilka mål det skulle vara.

Båda är överens om att förvaltningen initierade samtalen kring verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning och att det är ganska naturligt att det kommer just från förvaltningen då den följer förändringar i lagen på ett annat sätt än politikerna. Bådas bild var också att

målen var och är en prioriterad fråga för kommunen. Ekonomichefen berättade också att det var självklart för kommunen att ta fram särskilda verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning i samband med att lagstiftningen var på plats. Både han och kommunstyrelsen ordförande framhöll emellertid att liknande mål fanns eller hade kommit fram även utan lagstiftningen.

Ekonomichefen: Ja, det hade det. Men målen hade kanske inte prioriterats upp på det sättet och det tycker jag är ganska bra med lagstiftningen. Det svåra är ju alltid att prioritera och här har man ändå sagt att det här är det viktigaste.

Kommunstyrelsens ordförande: Min bedömning är, så som jag kommer ihåg det, att vi redan hade mål för detta. Men sen har vi skruvat lite i dem så att de skulle harmonisera bättre med lagkravet för god ekonomisk hushållning. Det är så jag minns det, men det var ju rätt länge sen vi gjorde detta.

I Härryda ses alltså verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning som tungt vägande mål vad gäller kommunens framtid. Vad gäller utformningen av mål beskrev economichefen det som att målen skall vara "begripliga utan att vara detaljstyrande" och kommunstyrelsens ordförande lyfte att målen skall vara tydliga, mätbara och tidsbestämda. De har inte använt sig några resursomvandlingskedjor, men mycket diskussioner har väckts genom åren vad gäller indikatorernas validitet och reliabilitet, även om just de begreppen inte används.

Kommunstyrelsens ordförande: Vi har mycket diskussion kring vad indikatorerna egentligen visar. Visar de målet eller visar de vägen till målet?

Ekonomichefen tar ett exempel på en indikator med ungdomsarbetslöshet kopplat till ett verksamhetsmål som säger att alla elever efter sin utbildning skall vara förberedda för att arbeta eller läsa vidare.

Ekonomichefen: Vad är ungdomsarbetslöshet egentligen? Är det att man inte fick det jobbet man ville ha och åker till Australien i stället?

När vi presenterade vår kartläggning och påpekade att många kommuner saknade specifika verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning och bad våra respondenter att spekulera kring varför Härryda var långt framme på det här området var båda inne på samma linje.

Kommunstyrelsens ordförande trodde att det kunde ha att göra med att Härryda hade slopat

den gamla nämndstrukturen. Ekonomichefen menade att det är viktigt att politiker inte är "nämndpartister" och att deras gemensamma kompetens är viktig.

Ekonomichefen: Jag tror att för att det skall bli hyfsat bra så måste du ha en kommunledning som ser till helheten. Även om fritid är något du brinner för så måste du förstå att det inte är det viktigaste i kommunen. Du kan inte ha en massa nämndpartister som sitter och säger att vi måste ha med något därifrån och något därifrån och något därifrån. [...] Men jag vet att i andra tider, beroende på vilka politiker vi har haft och så, skulle det inte funkade för då hade någon suttit och sagt "jag vägrar gå med på detta om vi inte har med en rad om fotbollsplaner" om jag skall löjla mig. Och där tror jag att de 60 procenten [de kommuner som har verksamhetsmål] helt enkelt är de som har bäst politiker. Jag tror faktiskt att det är så.

Båda två är också inne på att de likt andra kommuner likväl hade kunnat ange redan befintliga mål som verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning under andra förhållanden.

Ekonomichefen: Ja, det kunde blivit så. Absolut. Det handlar inte om organisationer, utan bara om personer och förhållandet mellan personer.

Kommunstyrelsens ordförande: Jo, absolut. Det hade kunnat hända.

Ingen av dem tyckte att det skulle nödvändigtvis behövs någon större tillsyn för att säkerställa att kommunerna tar fram tydligare mål för god ekonomisk hushållning. Det kommunala självstyret lyftes som en viktig princip och ekonomichefen sa att det görs nog med inspektioner redan. Båda två var också överens om att det på sikt kommer ske en utveckling på området.

Ekonomichefen: Det räcker nog tycker jag att det kanske kommer en forskningsrapport, eller kandidatuppsats, så blir det något litet skriverså så blir det kanske en diskussion inom vår ekonomichefsgrupp som vi har inom Göteborgsregionens kommunalförbund. [...] Jag skulle säga att några som sitter och funderar dagarna i ända är Rådet för kommunal redovisning. Jag vet inte om de har sagt något kring det här, men det är ju väsentligt mycket viktigare än komponentavskrivning som är helt meningslöst som de sitter och klurar på i årtal och sedan bara kommer med något som kostar pengar.

Lagstiftarens intention med lagen trodde han också hade att göra med att det hade blivit ett för stort fokus på endast ekonomin och att nå ett bra resultat, vilket egentligen inte säger så mycket om hur bra verksamhet kommunen bedriver.

6. DISKUSSION

6.1 Kommunernas mål

Vi kan både efter vår kartläggning och efter våra intervjuer konstatera att målstyrning i sig är en institutionell myt (Meyer & Rowan 1977) som förefaller ha hög legitimitet i landets kommuner. Rombachs (1991) antagande om målstyrningens begynnande nedgång i början på 90-talet som i slutändan skulle leda till att modellen skulle avfärdas bör vi i en kommunal kontext i alla fall skjuta ett tag på framtiden. I princip alla kommuner i vår undersökning använder sig av någon form av målstyrning. Den stora delen av respondenterna trodde inte att målförskjutning kunde bli något större problem, utan menade att den hårt reglerade kommunala verksamheten alltid skulle prioriteras framför eventuella motsägande mål. I våra fallstudier framkom det också att mål hade funnits på plats även innan kravet på mål för verksamheten skrevs in i lagen. Detta kan vi med säkerhet inte säga är fallet i resten av Västra Götalands kommuner, men det är rimligt att anta att det i många fall är så.

Det vi också kan konstatera är att kommunerna som i vår mening har verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning har blivit bättre på att formulera mätbara effektmål sedan tidigare undersökningar (Donatella et al. 2007; Brorström et al. 2009). Som vi har gått igenom anses mätbara effektmål vara eftersträvansvärt när det kommer till utformningen av mål (Poister et al. 2015; Almqvist & Högberg 2003). Det kan finnas en skillnad i tolkning vad gäller effekt-kontra aktivitetsmål, men gentemot tidigare nämnda undersökningar är skillnaden ändå så pass stor att det är rimligt att anta att kommunerna har arbetat aktivt med att förbättra sina mål.

I våra fallstudier bekräftas bilden vi får av kartläggningen då vi upplever att medvetenheten kring utformningen av målen är goda. Även om de inte specifikt återkommer till de begrepp vi använder kan vi översätta många av de resonemang respondenterna använder till målstyrningslitteraturen. Vi noterade att de långsiktiga effektmålen oftast inte var mätbara, men den typen av övergripande mål hade i våra fallstudier ofta andra mål kopplade till sig. Att ha andra mål som leder till en långsiktig effekt tangerar Poisters et al. (2015) logiska modell. Även indikatorerna för målen förefaller ofta komma upp till diskussion och våra studerade kommuner talar om begrepp motsvarande de för målstyrning centrala begreppen validitet och reliabilitet (Poister et al. 2015). Kommunerna i fallstudierna har på senare år även reducerat

antalet övergripande mål. Vi har tagit upp att Poister et al. (2015:424) skriver att det är bra att hålla nere antalet mål, vilket gör att även detta får anses vara en positiv utveckling.

6.2 Friskrivningsformuleringen

Utformningen av själva målen verkar alltså gå åt rätt håll både av vår kartläggning och av våra fallstudier att döma. Kopplingen av verksamhetsmålen till god ekonomisk hushållning verkar inte ha haft samma utveckling. Som vår kartläggning har visat finns det ingen rådande praxis för hur kommunerna utformar presentationen av verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning. Tvärtom vill vi göra gällande att det är en tämligen spretig skara budgetdokument och årsredovisningar som legat till grund för kartläggningen. Kommunerna förefaller ha reagerat väldigt olika på lagstiftningen.

Om vi applicerar Olivers (1991) bild om hur organisationer reagerar på institutionellt tryck på olika sätt på våra kommuner kan vi göra några intressanta iakttagelser. I vår kartläggning fann vi att det var vanligt att kommunerna skrev en passage i budget och/eller årsredovisning som lyfter de verksamhetsövergripande målen till mål för god ekonomisk hushållning, utan att presentera några tydliga resonemang till varför just de målen leder till en god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv. Vi trodde att den typen av otydliga formuleringar kunde ha sin förklaring i att kommunerna känner sig nödda och tvungna att uppfylla lagstiftningen, men inte besitter viljan eller kunskapen för att det skall komma till stånd. Efter vår kartläggning funderade vi kring att någon form av undvikande strategi har blivit vanligt i kommunerna. Kommunerna verkar "friskriva" sig från det institutionella trycket från staten och kommunsektorn, samtidigt som handlandet inte kostar kommunen något. Detta fenomen, som vi valt att kalla *friskrivningsformuleringen*, kan vara ett uttryck för hur kommunerna döljer sig bakom en fasad av samtycke, en del av den undvikande strategin (Oliver 1991). Strategin påminner om fenomenet särkoppling (Almqvist & Högberg 2003:28; Modell & Grönlund 2006:28), men av fallstudierna att döma upplever vi inte alls att kommunerna har verksamhetsmål som endast är av ceremoniell betydelse. Snarare menar alla våra respondenter att målen är prioriterade och ofta är föremål för diskussion. Vi har inte undersökt själva verksamheten för att i så fall kunna undersöka hur målen operationaliseras i den informella organisationen, varför vi inte kan uttala oss kring huruvida verksamhetsmålen faktiskt har en central roll i kommunens faktiska verksamhet.

Ett annat sätt att betrakta friskrivningsformuleringen är att se den som ett uppfyllande av lagen, men till den absolut lägsta gränsen. Detta är en form av kompromisstrategi (Oliver 1991), men kan i vår mening vara svår att skilja från den undvikande strategin. Båda gör gällande att organisationen gör så lite som möjligt för att uppfattas som legitim. Skillnaden i vår mening är att den kompromissande strategin tar till sig delar av det institutionella trycket, medan den undvikande strategin i hemlighet förkastar det institutionella trycket i sin helhet. Vår okulärbesiktning kan dock inte ge svar på hur alla kommuner har resonerat när de författat sin friskrivningsformulering.

6.3 Friskrivningsformuleringen i Kungälv och Herrljunga

Låt oss nu närma oss friskrivningen i våra fallstuderade kommuner. Efter vår kartläggning fann vi tre intressanta kommuner, som alla hade reagerat olika på det institutionella trycket, att studera. Två av kommunerna, Kungälv och Herrljunga, befann sig inom vårt identifierade friskrivningsformuleringskluster. Efter fallstudien av Kungälv ansåg vi att de har använt sig av en kompromissande strategi när de mött det institutionella trycket. Chefsekonomen förde resonemang om hur svårt det är att formulera verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning, samtidigt som han föreföll ha resonerat kring hur det bäst skulle göras. Lagtexten hade fått honom att fundera på hur kommunen bäst skulle uppfylla lagstiftningen. Samtidigt uttryckte han en viss skepsis kring lagstiftningen och tyckte att staten alltför ofta blandade sig i kommunens angelägenheter på ett "petigt" sätt. Ett helhjärtat anammande av lagstiftningen och ett totalt samtycke till det institutionella trycket är det således inte frågan om; ett visst motstånd finns. Detta motstånd har emellertid inte givit upphov till ett aktivt motstånd mot det institutionella trycket. I stället har de använt en kompromissande strategi där de inkorporerar lagstiftningens väsentligaste delar och skriver att kommunens övergripande mål är verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. Utvecklingsledaren talade om hur lagstiftningen passade in när de arbetade med att ta fram nya mål vid omorganiseringen från balanserad styrning. Detta tyder på att lagstiftningen inte kom i första hand, men att ändamålet till viss del stämde överens med vad Kungälv redan arbetade med. När en organisation delar de värderingar som finns i ett institutionellt tryck leder det enligt Oliver (1991) till en högre grad av konformitet. Detta kan ha spelat in i att Kungälv uppfattas ha någorlunda hög grad av samtycke, särskilt i jämförelse med Herrljunga. Vi kan dock inte urskilja att de strategiskt och medvetet har utformat målen uteslutande utifrån det institutionella trycket, varför den sammantagna bedömningen är att de har agerat i enlighet med en kompromisstrategi och inte fullt samtycke.

Herrljunga bedömdes vid en besiktning av dess budget och årsredovisning ha tämligen otydlig koppling mellan verksamhetsmål och lagstiftningen om god ekonomisk hushållning, men bedömdes likväl ha verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning eftersom en hänvisning till lagstiftningen nämndes i samband med kommunens vision och mål. Herrljungas friskrivningsformulering uppfattades som mer uppenbar än Kungälv.

Friskrivningsformuleringen hade ingen direkt koppling till övrig text i stycket, utan kändes tagen ur sitt sammanhang. I våra intervjuer framkom också att ekonomichefen tyckte att vi gjort en alltför generös bedömning av Herrljungas lagefterlevnad. Han tyckte i stället att Vårgårda, en kommun vi bedömt inte ha verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning, hade kommit betydligt längre i den frågan. Kanske kan det bero på att ekonomichefen i Herrljunga verkade uppfatta lagstiftningen som ett krav på målstyrning i allmänhet och inte som ett krav på specifika verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. Att i budget förklara hur målen hängde ihop med god ekonomisk hushållning blev således inte intressant, utan lagen efterlevdes bäst genom att ha välfungerande målstyrningssystem.

Kommunstyrelsens ordförande kom ofta tillbaka till ekonomiska mått för god ekonomisk hushållning när begreppet berördes. Ekonomichefen menade också att ekonomiska mått är mer lättbegripliga, varför politiker tenderar att prioritera dem framför verksamhetsmål. Verksamhetsmålen koppling till god ekonomisk hushållning var således inte bara otydlig i budget och årsredovisning, utan föreföll även hos ledande personer i kommunen vara av mindre intresse än de finansiella målen. Här verkar inte värderingarna riktigt stämma överens, varför Herrljunga också visar ett större motstånd än övriga kommuner i fallstudierna. Vi anser ändå att Herrljunga använt sig av en kompromissande strategi i förhållande till det institutionella trycket.

6.4 Enhörningen Härryda

Vad kan då ligga bakom att Härryda är ensam om att ha fyra väldigt väldefinierade verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning som i princip enda kommun i hela Västra Götaland? Vi kan konstatera att de enligt Olivers (1991) begreppsapparat har vad som utifrån kan beskrivas som ett samtycke till det institutionella tryck som lagstiftningen inneburit. För att ytterligare låna begrepp förefaller de ha både *medvetet* och *strategiskt* valt att samtycka.

Många av de bakgrundsfaktorer som enligt Oliver (1991) skall påverka graden av konformitet har alla kommuner gemensamt. Det institutionella trycket kommer från staten, men det saknas tillsyn eller repressalier. Lagformuleringen lämnar stort utrymme för hur kommunerna vill

efterleva lagstiftningen även om det samtidigt är rätt tydligt vad de skall göra. Eftersom många kommuner inte har tagit fram verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning eller gjort en i våra ögon svag koppling mellan mål och lagstiftning bedömer vi att den frivilliga spridningen av det institutionella trycket för väl utvecklade verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning är låg. Det allmänna läget för Sveriges kommuner får även bedömas som gott. Den ekonomiska krisen i slutet på förra decenniet har passerat och ökad stabilitet innebär en ökad risk för motstånd (Oliver 1991).

Härrydas ekonomichef, som även hade haft samma position före kommunallagens ändring, var tydlig med att inkluderingen av verksamhetsmål i lagstycket om god ekonomisk hushållning var ett bra drag från statens sida. Ekonomichefen lyfte även faktumet att lagen hjälpte dem att prioritera de fyra verksamhetsmålen de har tagit fram. Att organisationen upplever att de både kan uppnå högre effektivitet och legitimitet som i det här fallet är en starkt bidragande orsak till en samtyckesstrategi (Oliver 1991).

6.5 Trots, kontroll och framtida isomorfism

Olivers (1991) strategier är olika sätt för organisationen är skapa det som är essensen i nyinstitutionell teori; legitimitet och effektivitet i den hierarkiska ordningen (Meyer & Rowan 1977). Om vi utgår från den teoribilden verkar inte Västra Götalands kommuner i dagsläget finna tillräckligt många legitimitets- eller effektivitetsskapande belegg för att använda sig av en samtyckesstrategi. De kommuner som inte antagit verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning skulle vid första anblick kunna ha tagit sig an en trotsstrategi mot det institutionella trycket. Emellertid fann vi av våra fallstudier att tolkningen av lagstiftningen skiljer sig mellan kommunerna. Ekonomichefen i Herrljunga menade att lagtexten krävde verksamhetsmål i allmänhet och inte verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning i synnerhet. Med en sådan definition skulle alla kommuner med alla typer verksamhetsmål ha uppfyllt lagstiftningen. Skulle en sådan uppfattning vara utbredd bland kommunerna skulle det inte gå att säga att trots var en vanligt förekommande strategi. Därför är det svårt att uttala sig kring om det som i vår mening är ett lagbrott beror på ett aktivt ställningstagande eller okunskap eller feltolkning.

Avsaknaden av repressalier och kontroll är enligt Oliver (1991) katalysatorer för ett större motstånd. Motivation för att byta strategi skulle kunna vara att staten på ett tydligare sätt lägger sig i och följer upp kommunernas verksamhetsmål. Detta var emellertid något våra

kommuner inte skulle se som positivt. De trodde att det allt för mycket skulle inskränka på det kommunala självstyret. I Kungälv menade både chefsekonomen och utvecklingsledaren att revisionen spelar stor roll när det gäller lagefterlevnad. Chefsekonomen menade att det kan vara svårt för revisionen att vara kritisk mot sina egna partikamrater och trodde att detta kan leda till att revisionen inte ställer de svåra frågorna som krävs. Felaktigheter i lagefterlevnaden kan så komma att fortgå utan att någon höjer rösten. En stark och motståndskraftig revision skulle med den argumentationen kunna utgöra den kontroll som krävs för att öka samtycket till det institutionella trycket.

Ekonomichefen i Härryda trodde att någon statlig intervention inte var nödvändig, utan att en utveckling skulle ske på en mer naturlig väg genom forskning eller diskussioner i kommunala förbund eller andra externa faktorer som inte involverade tillsyn. Nätverkande mellan chefer på ledningsnivå är en konkret hypotes som teoretiker hävdar leder till isomorfism (DiMaggio & Powell 1983). Om, låt oss säga, Härrydans modell på något sätt skulle upplevas som ett legitimt och effektivt anammande av lagstiftningen kan vi anta att detta skulle leda mot en större grad av isomorfism inom kommunsektorn (DiMaggio & Powell 1983), eller att fler kommuner använder imitation som samtyckesstrategi (Oliver 1991).

7. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG TILL FRAMTIDA FORSKNING

Syftet med uppsatsen var dels att undersöka hur kommunerna hade utformat sina verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. Vi fann i vår kartläggning av Västra Götalands kommuner att kommunerna har tagit sig till lagstiftningen på en uppsjö olika sätt. Många, 39 %, hade inte kopplat några verksamhetsmål till god ekonomisk hushållning. Bland de kommuner som gjort kopplingen verkar ingen praxis i presentationen av verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning ha etablerats. Lagkravets och förarbetenas i vår mening otydliga formuleringar av verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning hade öppnat upp för tolkning ute bland kommunerna. Detta styrktes av våra fallstudier av tre kommuner där alla respondenter förde skilda resonemang kring hur de uppfattade lagstiftningen.

Enligt vår kartläggning hade kommunerna antagit fler mätbara effektmål än tidigare undersökningar (Donatella et al. 2007; Brorström et al. 2009) visat. Detta får, med vår teoretiska referensram kring god målstyrning som bedömningsunderlag, anses vara ett steg framåt. Våra fallstudier visar också att kommunerna verkar föra väl grundade resonemang kring sina mål och hur de utformar dem.

Uppsatsens andra syfte var att studera hur kommunerna hade reagerat på det institutionella trycket som lagstiftningen inneburit. Vi tyckte oss kunna skönja att kommunerna i stor utsträckning använt sig av en kompromissande eller undvikande strategi (Oliver 1991) i sitt bemötande av det institutionella trycket av lagstiftningen. Distinktionen mellan dem ligger i hur den utsatte faktiskt uppfattar det institutionella trycket, varför vi inte på generell nivå kan uttala oss för alla kommuner. Vi finner emellertid av våra fallstudier att kommunerna försöker resonera kring hur de bäst uppfyller lagstiftningen, även om de tycker att det kan vara svårt eller att staten alltför ofta blandar sig i kommunernas verksamhet. Som en sammanfattande term på fenomenet att skriva sig fri från lagstiftningen har vi valt *friskrivningsformuleringen*. Detta fenomen kan således förklaras som en kompromissande eller undvikande strategi för kommunerna. Härryda stack ut i vår undersökning genom att ha utformat fyra tydligt avgränsade verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning samtidigt som de hade en mängd andra verksamhetsmål. Av vår fallstudie att döma såg de med lagstiftningen stora möjligheter att kunna prioritera vissa mål. De såg både ett legitimitets- och effektivitetsskapande resultat av att anamma lagstiftningen och verkade både medvetet och strategiskt tagit till sig det institutionella trycket, vilket är ett tydligt tecken på en samtyckesstrategi (Oliver 1991).

Att använda trots (Oliver 1991) mot institutionellt tryck, som 39 % av kommunerna i Västra Götaland vid första anblick tycks ha valt som strategi, kan ha bakgrund i avsaknad av exempelvis repressalier eller tillsyn som enligt Oliver (1991) kan skapa ett motstånd mot trycket. Här kan fortsatta studier vara av intresse då vi i våra fallstudier studerat kommuner som faktiskt har anammat lagstiftningen i någon grad. Fortsatta studier kunde dessutom försöka utröna om det är fråga om ett aktivt motstånd eller okunskap eller feltolkning hos de kommuner som saknar verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning.

8. KÄLLFÖRTECKNING

8.1 Artiklar och böcker

- Almqvist, R., Högberg, O. (2003). Organisationsreformer i kaleidoskop: Stadsdelsnämndsreformen i Stockholm. *Kommunal ekonomi och politik*, 7(3), 7-45.
- Berlin, J. & Kastberg, G. (2011). *Styrning av hälso- och sjukvård*. Malmö: Liber.
- Brorström B., Donatella, P. & Pettersson, H. (2009) *På rätt väg! Mål för god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*. KFi-rapport 99. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(6), 147.
- Donatella, P. (2010) *Västra Götalandsregionen: en organisation med god ekonomisk hushållning?* Göteborg: SOM-institutet.
- Donatella, P., B. Jägesten & Petersson, H. (2014) *Resultatutjämningsreserver i kommuner och landsting*. KFi-rapport 128. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Donatella, P., Pettersson, H. & Brorström B. (2007) *Bristfälliga budgetdokument - Om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning*. KFi-rapport 86. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Hofstede, G. (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations and Society*, 6(3), 193-211.
- Holmblad Brunsson, K. (2005) *Ekonomistyrning - om mått, makt och människor*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, V. & Lindgren, L. (2013) Uppdrag offentlig granskning. I Johansson, V. & Lindgren, L. (red) *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Knoke, D. (1982). The spread of municipal reform: Temporal, spatial, and social dynamics. *American Journal of Sociology*, 87(6), 1314-1339.
- Lindgren, L. (2014) *Nya utvärderingsmonstret - om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Modell, S. (2003). Goals versus institutions: The development of performance measurement in the Swedish university sector. *Management Accounting Research*, 14(4), 333-359.

Modell, S. & Grönlund, A., (2006) Introduktion och teoretisk översikt. I Modell, S. & Grönlund, A. (red) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, 11-39. Lund: Studentlitteratur.

Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *The Academy of Management Review*, 16(1), 145-179.

Poister, T., Aristigueta, M. & Hall, J. (2015) *Managing and Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations. An integrated Approach*. San Francisco: Jossey-Bass.

Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål! En bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Studentlitteratur: Lund.

Trost, J. (2010). *Kvalitativa intervjuer* (4., [omarb.] uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Yin, R. K. (2006) *Fallstudier: design och genomförande*. (Svensk översättning av Björn Nilsson.) Malmö: Liber.

8.2 Lagstiftning, propositioner och rapporter utan namngiven författare

Sveriges Kommuner och Landsting. (2005) *Hushållning i lagens namn – att sköta ekonomin med mål, uppföljning och åtgärder*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Proposition 1990/91:117. *Om en ny kommunallag*.

Proposition 2003/04:105. *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*.

SOU 2001:76. *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS:1991:900. *Kommunallag*. Stockholm: Finansdepartementet.