

**Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT 2016]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Emma Bergstrand

Handledare: Patrik Zapata

Examinator: Björn Rombach

# **(O)balanserad styrning**

En kvalitativ studie om värden och normer inom kommunal styrnings kulturella omgivning i  
Göteborg, Tanum och Kungälv kommun.



**GÖTEBORGS UNIVERSITET**

## Abstrakt

Studien undersöker vilka värden och normer som finns inom den kommunala styrningen och varför ekonomivärden tenderar att dominera över andra värden och normer i kommunernas kulturella omgivning. Syftet är att besvara följande forskningsfråga och underfråga:

- Varför tenderar ekonomivärden att dominera över andra värden och normer inom kommunal styrning?
- Vilka andra värden och normer finns inom den kommunala styrningen?

För att besvara studiens frågeställningar används kulturell inbäddning som härstammar från institutionella logiker och nyinstitutionell teori som förklaringsmodell. Genom en kvalitativ metod analyseras kommunstyrelsens sammanfattning av det gångna året i 10 årsredovisningar från Göteborg, Tanum och Kungsbacka kommun vart femte år mellan 2000-2015. Studien kompletteras med tre intervjuer från politiker i respektive kommun. Resultatet visar att utöver ekonomivärden finns demokrati-, hållbarhet-, kultur och fritid-, infrastruktur-, folkhälsa-, utbildning- och miljö och klimatvärden inom den kommunala styrningen. Ekonomivärden var det enda kulturellt inbäddade värdet vilket kan förklara varför ekonomivärden tenderar att dominera över andra värden och normer inom kommunerna. Vidare identifieras en förändring i värdeprioriteringen då demokrati- och hållbarhetsvärden ökade i Göteborg och Kungsbacka under 2015. Slutsatserna är att vissa värden prioriteras mer än andra och att detta utifrån kommunernas kulturella omgivning skapar en obalanserad styrning. Samtidigt visar en ökning i prioriteringen av hållbarhet- och demokrativärden att kommunerna går mot en mer balanserad styrning.

**Nyckelord:** värden och normer, kommunal styrning, ekonomivärden, kulturell inbäddning, värdeprioritering.

**Titel:** (O)balanserad styrning

**Författare:** Emma Bergstrand

**Handledare:** Patrik Zapata

**Termin:** HT2016

## Innehållsförteckning

<b>1. Värderna och normer inom kommunal styrning.....</b>	<b>5</b>
1.1 Ojämn fördelning av värden och normer inom kommunal styrning.....	6
1.2 Syfte och frågeställningar.....	9
1.3 Disposition.....	10
<b>2. Del 1: fördelning av värden och normer.....</b>	<b>10</b>
2.1 Tidigare forskning om fördelning av värden och normer.....	10
2.2 Etik och moral.....	13
2.3 Värderna och normer i offentlig förvaltning.....	13
2.4 Marknadskommuner.....	15
2.5 Värderna och normer inom kommunal redovisning.....	16
<b>3. Del 2: Värderna och normer som kulturellt inbäddade.....</b>	<b>17</b>
3.1 Kommunen som institution.....	17
3.2 Nyinstitutionell teori.....	18
3.3 Isomorfism och homogenisering.....	19
3.4 Institutionella logiker.....	19
3.5 Värderna och normer som kulturellt inbäddade.....	20
3.6 Värderna och normer utifrån kulturell inbäddning.....	23
3.6.1 Fokusområde.....	23
3.6.2 Identitet och mål.....	24
3.6.3 Tillgänglighet.....	25
3.6.4 Andra prioriterade värden inom kommunal styrning.....	26
3.7 Utveckling av analysverktyg.....	27
<b>4. Uppsatsens genomförande och metod.....</b>	<b>28</b>
4.1 Forskningsstrategi.....	28
4.2 Empirisk värderingsanalys.....	28
4.3 Metodval.....	29
4.4 Insamling av data.....	31
4.5 Hantering av data.....	31
4.6 Validitet, reliabilitet och överförbarhet.....	33
<b>5. Prioritering av värden och normer i kommunal styrning.....</b>	<b>33</b>
5.1 Fokusområde.....	34
5.1.1 Ekonomivärden.....	35
5.1.2 Demokrativärden.....	37
5.1.3 Hållbarhet, kultur och fritid, infrastrukturvärden.....	41
5.1.4 Utbildning, folkhälsa, miljö och klimatvärden.....	45
5.2 Identitet och mål.....	48
5.2.1 Ekonomivärden.....	49
5.2.2 Demokrativärden.....	50
5.2.3 Folkhälsa, infrastruktur, miljö och klimatvärden.....	52
5.3 Tillgänglighet.....	54
5.4 Sammanfattning av värden och normer i kommuner.....	56
5.5 Fördelning av värden och normer inom kommunal styrning.....	57
5.6 Sammanfattning av rangordning av värden och normer.....	61

<b>6. Diskussion och slutsats</b> .....	<b>62</b>
6.1 Slutsatser.....	63
6.2 Balanserad eller obalanserad styrning?.....	64
6.3 Bidrag till vidare forskning.....	66
<b>7. Källförteckning</b> .....	<b>69</b>
<b>8. Bilaga 1</b> .....	<b>72</b>

### **Tabellförteckning**

Tabell 1: Idealtyper för styrsystem.....	14
Tabell 2: Demokratins värden.....	14
Tabell 2: Värden och normer som kulturellt inbäddade.....	21
Tabell 3: Uppsatsens analysverktyg.....	27
Tabell 4: Kod schema.....	32
Tabell 5: Rangordning av värden.....	48
Tabell 6: Balanserad styrning mellan ekonomi, hållbarhet och demokrati.....	66

## 1. Värden och normer inom kommunal styrning

”Anledningen till att jag slutar är endast att jag inte kan ta ansvar för en verksamhet med de ekonomiska ramar som står till förfogande. När jag tvingas göra de nedskärningar som jag är beordrad att göra kan jag inte längre försvara det för mig själv och det jag tror på. Värdegrunden varpå allt vilar och som är drivkraften i mitt pedagogiska arbete blir mer och mer betydelslös och jag känner mig vingklippt i min yrkesutövning”  
(Göteborgs Posten: 2014).

Citatet ovan är från före detta rektorn Annika Kummel på Karl Johansskolan i Göteborg som förlorade skolledningens förtroende då hon valde skollag över budget. Trots att Kummel lyckades förbättra situationen för eleverna genom att ge det stöd som barnen behövde tappade hon ledningens förtroende på grund av att hon översteg budget. Med andra ord prioriterade skolledningen ett överskott i budgeten framför andra värden och normer såsom elevernas utbildningsutveckling (Göteborgs Posten: 2014). Denna studie har sin utgångspunkt i citatet ovan och undersöker vilka värden och normer som finns inom den kommunala styrningen och varför ekonomivärden tenderar att dominera över andra värden och normer i kommunernas kulturella omgivning.

Alla invånare har vid något tillfälle medvetet eller omedvetet varit i kontakt med kommunala tjänster. Kommunen påverkar vår vardag genom att ansvara för bland annat förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. Det är utifrån den kommunala budgeten och befintliga värden och normer som kommunerna avgör hur resurserna ska fördelas mellan de olika verksamhetsområdena (Montin: 2013, Bengtsson: 2013). Tidigare forskning visar att ekonomivärden i form av New Public Management (NPM) tenderar att dominera över andra styrsystem sedan 1980-talet. En ojämn värdeprioritering kan i sin tur skapa en obalans inom styrsystemen där det ekonomiska styrsystemet tenderar att dominera över andra styrsystem (Lundqvist: 1998 och 2005).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> I studien används orden dominans och prioritering för att beskriva värden och normer. Dominerande värde refererar till ett värde som har övertagit den kommunala styrningen framför andra styrsystem. Ordet prioriterande värde refererar till ett värde som får mer utrymme och uppmärksamhet än ett annat värde men som inte har övertagit den kommunala styrningen.

## 1.1 Ojämn fördelning av värden och normer

I västvärlden styrs kommuner av liberal demokrati med kapitalistisk marknadsekonomi och civilsamhälle. Dessa styrsystem innehåller ekonomiska, politiska och sociala värden som ska samspela och balansera varandra. Den idealiska bilden är att inget styrsystem ska tillåtas dominera över varandra. Verkligheten överensstämmer dock inte alltid med detta balanstänkande. Systemen överlappar i varierande grad och påverkar varandra. Allt befinner sig i ständig rörelse och det finns alltid tendenser till förskjutningar mellan systemen.

För att systemen ska kunna balansera varandra krävs en jämn prioritering och resursfördelning av värden och normer (Lundqvist: 1998). Sedan 1980-talet finns det belägg för att det ekonomiska styrsystemet tenderar att dominera över de andra styrsystemen inom kommunal förvaltning. Detta har synliggjorts genom att allt mer i samhället diskuteras, värderas och styrs i ekonomiska termer. New Public Management (NPM) är betäckningen på den ekonomiska filosofi om ledning och styrning av offentlig förvaltning som har fått stort genomslag i det svenska kommunerna och runt om i västvärlden (Røvik: 2007, Lundqvist: 1998, Olsen: 1991, Montin: 2013, Boston et al: 1996, Pollitt och Bouckhaert: 2000, Øygarden et al : 2001, Rombach et al: 2005, Brunsson: 2005). Genom att ekonomivärdena tenderar att dominera den kommunala styrningen kan detta skapa en obalans mellan styrsystemen i kommunerna. En obalans i styrsystemen där ekonomivärden dominerar över andra värden kan vara problematiskt. Nedan följer en diskussion kring fyra problemområden som kan uppstå när ekonomivärden dominerar över andra värden och hur detta kan skapa obalanserade styrsystem inom kommunal förvaltning.

För det första skapar en dominans av ekonomivärden en förändrad syn på medborgaren som är en huvudaktör inom det politiska styrsystemet. Skiftet från medborgare till kund utgör en reducering av den politiska demokratins mest centrala roller. Kundorienteringen kolliderar med visionen om den politiskt aktiva medborgaren som har rättigheter såväl som skyldigheter i att delta i det politiska livet. Begreppet kund kommer ifrån det privata näringslivet och legitimeras genom de penningssummor som kunden kan spendera på marknaden. Kunden däremot har inte något ansvar för ”företaget” och saknar såväl rättigheter som skyldigheter. En missnöjd kund kan enkelt vända sig till ett nytt ”företag” men de kan inte medborgaren göra. Medborgaren äger de offentliga institutionerna medan kundens relation till verksamheten avgörs av dennes pengar. När man omvandlar medborgaren till kund är risken att de förvandlas till kravmaskiner vilket betyder att medborgaren får rättigheter men inga

skyldigheter i relation till det offentliga. Med andra ord blir deras enda intresse för det offentliga att få ut maximal service (Montin: 2013, Lundqvist: 2005, Rombach: 1986).

För det andra leder en dominans av ekonomivärden till en ojämn fördelning av kommunens resurser. Kommunens budget är det övergripande och överordnade styrdokumentet. Det är kommunens budget som avgör hur mycket resurser som ska fördelas inom det olika verksamhetsområdena. Om ekonomivärdena dominerar styrningen kan det leda till att vissa verksamhetsområden inte kommer bli tilldelade tillräckligt med resurser. Rombach (1986) beskriver detta med hjälp av ett spel utformat av Wildavsky (1975 och 1979). I kampen om resurser finns det två motparter som måste samarbeta med varandra. På ena sidan finns det så kallade förkämpar vars syfte är att försvara sin verksamhet och resurstilldelning. Deras uppgifter är att upptäcka otillfredsställda behov inom ett avgränsat verksamhetsområde. På den andra sidan finns väktare vars syfte är att se till så att den ekonomiska totalramen hålls. Det är när båda rollerna efterlevs och fördelningen av värden är jämn som kommunernas budget leder till en effektiv och korrekt resursfördelning. En kommun måste ha såväl förkämpar som väktare vilket betyder att de borde prioritera ekonomivärden såväl som andra värden i verksamheten. Men om kommunerna låter ekonomivärden dominera deras styrning och ger väktarna mer makt än förkämparna, blir det obalans. Effekten blir att ingen förändring av resursfördelningen sker oavsett hur behoven förändras. Effekten blir ännu mer negativ om endast vissa verksamhetsområden saknar förkämpar. Resurser flyttas då mellan olika verksamhetsområden utan hänsyn till hur behoven utvecklas i vissa av dem. Det går heller inte att ge mer makt åt förkämparna, för utan väktare försämras och urholkas ekonomin med ökade avgifter och skatter. Ur ett resursperspektiv krävs det med andra ord att kommunens värden och värderingar är i balans med varandra och fördelas lika (Rombach:1986, Wildavsky: 1975 och 1979).

För det tredje skapar en ojämn resursfördelning en diskussion om rättvisa. Vad är en rättvis fördelning av värden? Vilka värden är rätt respektive orätt? Det finns många olika moraliska konflikter om hur begränsade resurser ska fördelas. Enligt Rawls (1973) teori om rättvisa bör alla sociala värden, frihet och möjligheter, inkomst och välstånd, och förutsättningarna för självrespekt fördelas lika om inte en olik fördelning av något eller alla värden gynnar den sämst ställda. Detta kallas för maximi principen, att maximera utfallet för dem som har sämst ställt.

Detta leder oss in på principer för hur fri- och rättigheter ska fördelas i samhället. Det vill säga hur den politiska grunden för rättvisa ser ut och hur materiella resurser ska fördelas. Rawls menar att det aldrig kan vara berättigat att begränsa medborgarens frihet och möjligheter med motivationen att de gynnar samhället i stort. Detta betyder att om ekonomivärden dominerar den kommunala styrningen finns risken att kommunen inte ser till de samhällsgrupperna som är i behov av andra resurser. Utan istället väljer att fokusera på de värden och normer som gynnar kommunen i stort (Rawls: 1973, Collste: 1996).

För det fjärde skapar en dominans av ekonomivärden ett förändrat språk inom kommuner. Ekonomivärdenas dominans kan leda till att den kommunala verksamheten i större utsträckning värderas och diskuteras i pengar. Det nya affärsmässiga sättet att betrakta skolor, äldreomsorg, kultur och en mängd andra kommunala verksamheter gör att det humanitära värdena som förespråkas i det politiska och sociala styrsystemen hamnar i skymundan. Till exempel har synen på yrken förändrats. Istället för yrkeskompetens är den viktigaste komponenten att behärska den nya affärsmässiga läroplanen uttryckt i budgetramar och ekonomiska termer. Yrkesgrupper inom den offentliga verksamheten ser sig själva som företagare och betraktar sin verksamhet som ett företag. Man talar inte längre om den svenska sjukvården eller den svenska skolan som enhetliga system utan istället handlar det om enskilda skolor, sjukhus eller förskolor som ska sälja sin profil (Rombach et al: 2005). Ett konkret exempel gäller före detta rektorn Annika Kummel på Karl Johanssonsolan i Göteborg. Hon förlorade skolledningens stöd efter att hon överskred budgeten trots att hon lyckades förbättra situationen för eleverna på skolan som haft problem i många år (GP: 2014). Att negligera det humanitära värdena och mäta elever, brukare eller medborgare i förhållande till ekonomiska termer istället för att se till deras behov, kan även komma att motsätta sig den politiska demokratin (Lundqvist: 1998). Frågan är vad som i så fall kan tillåtas förändras med bibehållen demokrati?

Sammanfattningsvis kan en obalanserad prioritering av värden i kommunen skapa en kund- och medborgarproblematik, ojämn resursfördelning, diskussion om rättvisa samt ett ekonomiskt språk som inte tillgodoser humanitära värden i lika stor utsträckning.



## 1.2 Syfte och frågeställningar

Studien undersöker vilka värden och normer som finns inom den kommunala styrningen och varför ekonomivärden tenderar att dominera över andra värden och normer i kommunernas kulturella omgivning. Syftet med uppsatsen är att besvara följande forskningsfråga:

- Varför tenderar ekonomivärden att dominera över andra värden och normer inom kommunal styrning?

Forskningsfrågan avser att förklara varför ekonomivärden tenderar att dominera framför andra värden och normer som också finns i den kommunala styrningen. Vidare ska forskningsfrågan bringa klarhet i hur kommunerna använder sig av ekonomiska värden i deras verksamheter och identifiera vart och när ekonomivärden används mest frekvent. Detta görs för att se i vilken omfattning kommunernas kulturella omgivning styrs och domineras av ekonomivärden. För att kunna besvara forskningsfrågan har den operationaliserats genom följande underfråga:

- Vilka andra värden och normer finns inom den kommunala styrningen?

Underfrågan är uppbyggd på samma sätt som forskningsfrågan men avser istället att förklara vilka värden och normer förutom ekonomivärden som finns i den kommunala styrningen. Genom att besvara underfrågan kommer fördelningen av värden och normer kunna analyseras och därmed utgöra grunden för svaret i forskningsfrågan.

### **1.3 Disposition**

Inledningsvis har studiens problemformulering, syfte och utgångspunkt tillsammans med de frågeställningar studien ämnar besvara presenterats. Därefter följer två kapitel om studiens teoretiska utgångspunkter och tidigare forskning. Första teorikapitlet inleds med tidigare forskning som presenterar den aktuella litteraturdebatten om fördelningen av olika värden och normer i kommuner och hur kommunal styrning påverkas av ekonominriktade reformer. Detta följs av studiens valda teoretiska utgångspunkter som redogör för teorins uppkomst och återkommande begrepp. Andra teorikapitlet avser att utveckla och teoretiskt förankra studiens analysverktyg genom institutionella logiker och kulturell inbäddning. Vidare presenteras studiens genomförande och val av metod med diskussion kring såväl urval som analysprocess. Efter en gedigen metodgenomgång presenteras studiens resultat som är kopplad till uppsatsens teoretiska utgångspunkter och uppbyggt efter studiens teoretiska referensram. Här presenteras studiens analys och frågeställningarna besvaras. Avslutningsvis följer ett kapitel kallat diskussion och slutsats som sammanfattar studiens slutsatser, reflektion och tankar kring resultatet och vidare forskning inom området.

## **2. Del 1: fördelning av värden och normer**

Följande två kapitel syftar till att teoretiskt förankra de begrepp och fenomen som den övergripande forskningsfrågan bygger på. För att tydliggöra studiens alla teoretiska utgångspunkter har teorin delats upp i två separata kapitel. Första kapitlet ämnar att först presentera tidigare forskning om fördelning av värden och normer inom kommunal styrning. Därefter kommer olika begrepp som är grundläggande för studien att presenteras och definieras. I andra kapitlet utvecklas studiens analysverktyg genom att teoretiskt förankra och förklara institutionella logiker och kulturell inbäddning. I slutet av kapitlet presenteras analysverktyget som ligger till grund för att besvara studiens frågeställningar i resultatet.

### **2.1 Tidigare forskning om fördelning av värden och normer**

Detta avsnitt presenterar tidigare forskning om försöker åskådliggöra studiens signifikans. Tidigare forskning visar att offentlig förvaltning består av flertalet olika värden och normer och att resurserna bör fördelas jämnt mellan dem för att skapa en balanserad styrning. Vidare visar tidigare forskning hur kommuner påverkas av sin kulturella omgivning. Det finns bristande forskning som försöker förklara varför ekonomivärden tenderar att dominera inom den kommunala styrningen genom att se på kommunens kulturella omgivning och dess påverkan.

Värden och normer kan kopplas ihop med en diskussion om etik och moral. Forskning om etik och moral sträcker sig långt tillbaka i tiden där filosofer som Sokrates identifierade etikens allvar och diskuterade "hur vi bör leva" redan på 400-talet före Kristus.

Diskussionerna kring vad som är etiskt och moraliskt rätt respektive orätt är ett efterfrågat och komplext ämne (Collste: 1996). Vissa forskare väljer ut ett eller flera värden som bör prioriteras och styra verksamhetens arbete. För en klassisk liberal som Robert Nozick (1974) är exempelvis frihet det värde som verksamheter bör värna och rangordna som högst. För socialliberalen John Rawls är det istället distributiv rättvisa (Badersten: 2006, Nozick: 1974, Rawls: 1996).

Istället för att diskutera enskilda värden och värderingar har tidigare forskning delat in värden och normer inom offentlig förvaltning i olika styrsystem. Enligt Lundqvist (1998) kan offentlig förvaltning delas in i ett politiskt, ekonomiskt och socialt styrsystem. Vardera styrsystem innehåller unika karaktärsdrag, funktioner och värden. I det politiska styrsystemet hävdas allmänintresset, i det ekonomiska hävdas egenintresset och i det sociala gruppintresset. Relationen mellan dem är avgörande för hur samhället kommer att fungera. Det krävs att dessa styrsystemen är i balans för att verksamheten ska fungera optimalt (Lundqvist: 1998, Bengtson: 2012).

Det finns flertalet forskare som har identifierat att det råder en obalans i fördelningen av värden (Røvik: 2007, Lundqvist: 1998, Olsen: 1991, Montin och Granberg: 2013, Boston et al: 1996, Pollitt och Bouckhaert: 2000, Øygarden et al : 2001, Rombach et al: 2005, Eriksson, Holgers, Müllern: 2013, Damm: 2014). Samtliga nämnda forskare är överens om att ekonomivärdena sedan 1980-talet tenderar att dominera över andra värden i offentlig förvaltning. Dessa forskare är ofta kritiska till NPM och ekonomins framfart. Enligt Rombach et al (2005) har ett nytt språk, ekonomistan, skapats som trängt ut det juridiska språket och ersatt det med ekonomiska termer inom den offentliga förvaltningen. Eriksson, Holgers, Müllern (2013) och Damm (2014) fokuserar på de negativa inverkan NPM haft inom sjukvården, med ökad arbetsbelastning och mindre tid för fysiska möten med medborgaren. Enligt Montin (2013) har NPM skapat marknadskommuner som prioriterar effektivitet och produktivitet.

Inom redovisningsforskningen diskuteras ofta årsredovisningarnas utveckling från att enbart innehålla ekonomiska värden och siffror till att inkludera andra värden och normer. Detta har skapat en diskussion om hur och vart kommunerna ska redovisa det olika värdena i sina årsredovisningar. Några begrepp som används i Sverige för att belysa det icke ekonomiska värdena inom redovisningsforskning har varit det mjuka värdena, dolda tillgångar, personalekonomi, den osynliga balansräkningen, balanserade styrkort och intellektuellt kapital (Johanson och Skoog: 2001, Edenhammar och Hägg: 1997, Smith: 2006, Brorström, Pierre och Petersson: 2007, Artsberg: 2005, Falkman och Orrbeck: 2001, Holmblad Brunsson: 2005). Forskningen visar dock på att det fortfarande råder oklarhet gällande vilken plast icke ekonomiska värden ska ha inom årsredovingen i framtiden. Denna oklarhet är synlig inom redovisningen av den offentliga verksamheten (Artsberg: 2005, Falkman och Orrbeck: 2001, Johanson och Skoog: 2001)

Tendensen till att vissa värden inom kommuner och annan offentlig förvaltning dominerar över andra värden kan förklaras med hjälp av institutionell logik. Enligt Thornton, Ocasio och Lounsbury (2013) består institutionella logiker av värden, normer och antaganden som är kulturellt inbäddade i organisationer. Institutionella logiker följer logiken för vad som är lämpligt i förhållande till deras kulturella omgivning snarare än vad som är rationellt. Vidare menar Thornton, Ocasio och Lounsbury (2013) att en organisation består av flertalet värden och normer och att de värdet som är kulturellt inbäddat i organisationen prioriteras över andra värden och skapar en institutionella logik. Det finns forskning som visar att kommuner som organisation påverkas av sin kulturella omgivning. Enligt Jacobsen och Thorsvik (2008) är alla organisationer beroende av sin omvärld för att överleva eftersom de måste hämta resurser i form av kapital, arbetskraft, råvaror, information och annat som de behöver för att producera det som krävs för att de ska nå sina mål. DiMaggio och Powell (1983) myntar begreppet isomorfism för att förklara varför vissa organisationer förändras och blir mer lika varandra i formen (DiMaggio och Powell: 1983, Jacobsen och Thorsvik: 2008)

Sammanfattningsvis visar tidigare forskning genom utvecklandet av årsredovisningar och uppdelningen av olika styrsystem att det finns flertalet olika värden och normer inom kommunal styrning. Vidare visar tidigare forskning att prioritering av värden och normer påverkas av den kulturella omgivningen och etiska och moraliska antaganden. Genom att slå ihop dessa två forskningsområden ämnar studien att besvara varför ekonomivärden tenderar

att dominera inom kommunal styrning.

## **2.2 Etik och moral**

Denna uppsatsen bygger på etiska och moraliska antaganden. Etiken aktualiserar frågor om vad som är ett gott människoliv, vår relation till andra människor och till tillvaron som helhet. Etik kommer från grekiskans ethos och moral kommer från latinets moralis och båda betyder sed och sedvänja. Inom nutida moralfilosofi brukar man skilja mellan begreppen etik och moral. Moral betecknas handlingar och ställningstaganden, det vill säga praktiken. Medan etik står för reflexion över det moraliska handlandet och det moraliska ställningstaganden, det vill säga teorin. Således talar man om en moralisk handling och en etisk teori.

Etik är den verksamhet där man studerar och reflekterar över moral och normer. Etik kan kopplas till begrepp som skyldigheter, plikter, rättvisa, dygd, karaktär, det goda livet och samhällets natur. Etiken aktualiserar frågor om vad som är ett gott människoliv, vår relation till andra människor och till tillvaron som helhet. Vi får ständigt nya kunskaper och erfarenheter som påverkar våra etiska och moraliska värderingar. Därigenom förändras verkligheten så att gamla sanningar måste omprövas. Det går att urskilja fyra olika verksamhetsområden inom etiken: deskriptiv etik, metaetik, tillämpad etik och normativ etik. När man sysslar med deskriptiv etik beskriver och förklaras det moraliska handlandet och tänkandet. Metaetiken undersöker bland annat villkoren för argumentation i värdefrågor och moraliska språkets funktion. Tillämpad etik som även kallas för områdesetik behandlar olika moraliska frågor som uppstår inom olika samhällsområden till exempel inom arbetslivet eller affärslivet. Denna uppsatsen utgår från den normativa etiken. Den normativa etiken ställer frågorna om vad som är rätt och vad som är gott, med andra ord, vad som är ett värde. Inom detta område av etiken försöker man utveckla teorier och principer för vad som utmärker en rätt handling eller ett rättvist samhälle (Collste: 1996).

## **2.3 Värden och normer i offentlig förvaltning**

Värden och normer bygger på etiska och moraliska antaganden och kan ge uttryck för något som är gott eller ont, rätt eller orätt, önskvärt eller avskyvärt. Ett värde försöker rättfärdiga ett handlande, en företeelse eller ett tillstånd. Ett värde bildar utgångspunkt för ett svar på frågan hur någonting bör vara och hur detta kan rättfärdigas. I detta fall kan frågan ställas, vilka värden bör styra kommunernas arbete och hur kan det rättfärdigas?

Vilka värden som bör styra det kommunala arbetet kan beskrivas utifrån en normativ analys. Vad den normativa analysen syftar till är att synliggöra, precisera och problematisera värdeutsagor och rättfärdiga ställningstaganden i olika sakfrågor. En normativ analys kan göras på tre olika sätt; normativ givet att, normativ i egentlig mening och begreppsanalys. Normativ givet att handlar om att problematisera och jämföra olika svar på bör-frågor medan normativ i egentlig mening betyder att tydligt rättfärdiga ett särskilt handlande eller ett särskilt tillstånd. Genom att undersöka vilka värden som styr den kommunala förvaltningen utgår denna uppsatsen från begreppsanalys. Begreppsanalys innebär att precisera och klargöra innebörden av och relationen mellan olika värden, normativa principer eller normativa begrepp (Badersten: 2006).

Inom kommunal förvaltning kan värden och normer som bör styra kommunernas arbeten delas in i olika pluralistiska styrsystem. Dessa styrsystem delas i sin tur in i politiskt system, ekonomiskt system och socialt system. Vardera av dessa system innehåller olika värden och normer som anses vara nödvändiga i styrningen av offentlig förvaltning (se tabell 1).

*Tabell 1, idealtyper för styrsystem.*

<b>politiskt system</b>	<b>ekonomiskt system</b>	<b>socialt system</b>
allmänintresse samverkan öppenhet behov medborgare politiska organ	egenintresse konkurrens hemligt efterfrågan kund företag mm.	gruppintresse gemenskap privatlivets helgd behov medlem förening mm.

Källa: Lundqvist: 2005.

I det politiska systemet förespråkas bland annat öppenhet, regler och lagar och jämlikhet medan det sociala systemet bland annat förespråkar rätten till enskildhet och solidaritet. Det ekonomiska systemet förespråkar öppenhet då lagen kräver det och då det lönar sig, att den bästa anställs och att desto bättre kund ger bättre behandling. I det pluralistiska samhället ska styrsystemen maktmässigt balansera varandra. Inget system ska tillåtas dominera de övriga. Dock ska det politiska systemet vara överordnat i meningen att det ska kunna gå in i situationer av låsning och överhuvudtaget bevaka den totala utvecklingen. I det politiska systemet ingår demokrativärden som enligt Lundqvist (2005) finns inom den offentliga

verksamhetens styrning.

Den politiska demokratin i västsamhället består av två huvudkomponenter. Den ena är folkmakt (som gäller substans och processer för folkets medverkan). Den andra är konstitutionalism (som omfattar individuella friheter, rättssäkerhet och maktindelning). Demokrativärden innehåller både en processsida och en substanssida (se tabell). Om de offentliga processerna och besluten motverkar dessa grundläggande värden kan man inte tala om demokratiska beslut (Lundqvist: 2005).

*Tabell 2, Demokratins värden.*

<b>processvärden</b>	<b>substansvärden</b>
öppenhet ömsesidighet diskussion ansvar	jämlikhet frihet rättvisa solidaritet

Källa: Lundqvist: 2005.

## **2.4 Marknadskommuner**

NPM som är en beteckning på den filosofi om styrning och ledning av offentlig verksamhet växte fram i skuggan av välfärdsstatens kris med syfte att försöka hantera problematiken som uppstod i hanteringen av den offentliga sektorn. NPM fick först sitt genomslag i Storbritannien och USA med Thatcher och Reagan som ledande föredragare under 1970-1980 talet. Idag dominerar filosofin den offentliga debatten och verksamheten i västvärlden. NPM är således ingen enhetlig teori utan mer ett uttryck för ett nytt tänkande. NPM har beskrivits som avgörande brytningspunkt i styrningen av den offentliga sektorn och har anammats av mer eller mindre de flesta kommunerna i Sverige. Detta har resulterat i att kommunerna har omvandlats till så kallade marknadskommuner.

Den gemensamma kärnan för marknadskommunerna är att förebilden för organisering har hämtas från det privata företaget och vilar på övertygelsen om marknadens överlägsenhet när det gäller samordning och fördelning av värden. Detta får sitt uttryck genom att medborgarna blir kunder som väljer tjänster inom den offentliga verksamhetens konkurrerande ”butiker”. NPM försöker att efterlikna marknaden och att internt skapa konkurrenssituationer och affärsmässighet för att öka kostnadseffektiviteten och produktiviteten (Hasselbladh, Bejerot och Gustafsson: 2008, Lundqvist: 1998). En kommun som har implementerat NPM idéer kan beskrivas på följande sätt:

”Kommun NPM är en stor koncern som med effektivitet och handlingskraft säkrar god service till kunderna. Kundorientering är vårt varumärke. För att kunna skapa den bästa organiseringen har konsulter anlåtts och det är utifrån deras rådgivning vi nu har moderna och effektiva serviceorganisationer som betjänar våra kunder. För att ständigt utveckla effektivitet och kvalitet i alla tjänster arbetar kommunerna med kvalitetssäkring som kan kopplas till konkreta mätbara mål. Detta knyts till en effektiv resursanvändning. kvalitet och effektiv resursanvändning ger mer värde för varje krona” (Montin: 2013: 25)

Sammanfattningsvis medför NPM en förändrad värdeinriktning i kommunerna med fokus på ökad effektivitet och produktivitet. Vidare fokuserar kommunerna på ökad måluppfyllelse, utveckling av chefernas arbetsgivarroll och utveckling av verksamheten, kommunikation och samverkan samt kundorientering. Framkomsten av NPM och ekonomivärden inom kommuner speglas också inom språket. Orden handlar om börs, finans och management och är ständigt närvarande inom kommunernas verksamhetsutveckling (Montin: 2013, Rombach et al: 2005, Lundqvist: 1998).

## **2.5 Värden och normer i kommunal redovisning**

Kommunens budget är det övergripande och överordnade styrdokumentet. Det är kommunens budget som avgör hur mycket resurser som ska fördelas inom det olika verksamhetsområdena. Hur kommunerna väljer att förvalta sina resurser utifrån sin angivna budget i kommunen redovisas i årsredovisningar. Enligt Lag (1997:614) om kommunal redovisning är samtliga kommuner skyldiga till att vid slutet av varje räkneår upprätta en årsredovisning. Årsredovisningen ska innehålla två delar, en resultatredovisning och en finansiellredovisning. I resultatredovisningen ska kommunerna kommentera resultatet från det gångna året i förhållande till verksamhetens mål, krav och ekonomiska ramar (Brorström: 2007). Syftet med kommunal årsredovisning är att ge kommunfullmäktige, kommuninvånare och andra intressenter relevant information om verksamhetens finansiella resultat och ställning. Redovisning i kommuner och landsting styrs av kommunallagen och lagen om kommunal redovisning (SKL: 2016).



Under den senaste tiden har en kontinuerlig förändring av årsredovisningarna överlag skett. Från mycket sifvertyngda och oarbetade dokument för 20 år sedan till textfyllda och genomarbetade handlingar. En avgörande förändring som påverkade företag såväl som kommuner och andra offentliga verksamheter var lagen om god redovisningssed från 1986. Detta är lagstiftningens rättsliga standard. Det finns en rättslig standard i alla länders regleringar och den vanligaste benämningen för att sammanfatta denna är det engelska uttrycket Generally Accepted Accounting Principles (GAAP). Det enklaste svaret är att god redovisningssed ska ge en rättvisande bild av företagets/verksamhetens resultat och ställning. God redovisningssed poängterar särskilt principen om öppenhet, att verksamheten ska beaktas som pågående samt principen om försiktighet.

I årsredovisningslagen (ÅRL) som implementerades 1995 nämns god redovisningssed som en av tre huvudprinciper för årsredovisningen. De andra två principerna är rättvisande bild och överskådlighet. En rättvisande bild betyder att balansräkningen, resultaträkningen och noterna ska innehålla sådan information att läsaren kan få en så riktig bild som möjligt av företagets ekonomiska situation. Överskådlighetsprincipen innebär bland annat att årsredovisningen ska vara upplagd så att även en lekman ska kunna förstå den och att de olika delarna av årsredovisningen utan svårighet ska kunna läsas tillsammans. (Brorström: 2007, Edenhammar och Ingemund: 1997, Falkman och Orrebeck: 2001).

I ett övergripande perspektiv har årsredovisningarna förändrats i den grad att fler värden och värderingar utöver ekonomi inkluderas. Detta kan bero på förändrad lagstiftning och att kommunerna påverkas av sin omgivning. Omvärlden förändras ständigt och kommunerna vill visa i sina årsredovisningar att de hänger med i samhällsutvecklingen (Brorström: 2007).

### **3. Del 2: Värden och normer som kulturellt inbäddade**

Det är nu dags att presentera det andra och sista teorikapitlet. Denna uppsats försöker förklara varför ekonomivärden tenderar att dominera över andra värden och normer med hjälp av institutionella logiker och kulturell inbäddning. I detta kapitel utvecklas studiens analysverktyg genom att teoretiskt förankra och förklara den kulturella omgivningens påverkan på värden och normer. Först kommer institutionell teori att diskuteras följt av institutionella logiker och kulturell inbäddning. I slutet av kapitlet presenteras analysverktyget som ligger till grund för att besvara studiens frågeställningar.

### **3.1 Kommunen som institution**

Ordet kommun kommer från ordet ”commune” på franska och fick sitt genombrott i samband med den franska revolutionen 1789 (Montin: 2013). Kommunerna utgör en central del av vår vardag och ansvarar för bland annat förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg.

Kommunerna styrs av kommunallagen med kommunfullmäktige som det högsta beslutande organet. Kommunfullmäktige leds av en direktvald politisk församling som tar beslut om kommunens inriktning, verksamhet och ekonomi. Kommunfullmäktige tar till exempel beslut om budget, skattesats och om den kommunala förvaltningens organisation och verksamhetsformer. Utöver kommunfullmäktige finns det politiska uppdrag inom kommunstyrelsen och i olika nämnder och utskott. (SKL: 2016).

Kommuner kan beskrivas som en institution. Det finns många olika definitioner som försöker förklara vad en institution är. På grund av att många olika discipliner använder sig av begreppet får det många olika betydelser även inom olika delar av organisationsteorin (DiMaggio och Powell:1991). Denna uppsatsen ser en institution som en social ordning, alternativt ett mönster, som uppnår en speciell status eller egenskap. En institution innehåller många komplexa strukturer och kan bestå av människor, idéer, traditioner, byggnader eller andra typer av infrastrukturer. Institutioner är ett resultat av människor som i upprepat samspel med varandra försöker tillgodose sina basala men även mer sofistikerade behov. Genom interaktionen med varandra skapas olika sätt att handla där vissa mönster belönas. Det skapas därmed kulturella objekt som innefattar symboliska värderingar. Ett exempel på institution är formella organisationer, offentlig verksamhet och regimer (Eriksson-Zetterquist: 2009).

### **3.2 Nyinstitutionell teori**

Institutionell teori växte fram i flera varianter i slutet av 1800-talet i ämnen som nationalekonomin, sociologi och statsvetenskap. Den centrala tanken inom institutionell teori är att institutioner växer fram när människor konstruerar dess sociala verklighet. Teorin belyser hur handlande i organisationer följer det som tas för givet. Vidare belyser teorin hur organisationer påverkas av sin omgivning bestående av andra organisationer och hur organisationer följer informella och formella regler. Teorin belyser därmed hur organisationer förändras, påverkas av andra och hur det i sin tur påverkas sin egen omgivning och utvecklas till stabila institutioner. Institutionell teori utgör ett alternativ till antagandet att organisationer är rationella verktyg för att uppnå sina mål. Istället agerar organisationer i samverkan med varandra och deras sociala omgivning (Eriksson-Zetterquist: 2009).

Den nyinstitutionella teorin är en vidareutveckling av institutionell teori och grundar sig på Meyers och Rowans (1977) artikel *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony* och DiMaggios och Powells (1983) artikel, *the Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*.

Sammanfattningsvis diskuterar artiklarna hur organisationer skaffar sig legitimitet, hur de löskopplar (decoupling) olika aktiviteter från varandra för att överleva och hur det blir mer lika varandra (isomorfism) inom olika organisationsfält. Jämfört med institutionell teori fokuserar nyinstitutionell teori mer organisationens förhållande till omvärlden och hur det i sin tur påverkar organisationens utveckling och förändring. Nyinstitutionell teori ger möjligheten att svara på frågan hur och varför individer i organisationer agerar som de gör genom att se hur individen anpassar sig till kontexten och/ eller skaffa sig legitimitet (Meyer och Rowan: 1977, DiMaggios och Powells: 1983, Thornton, Ocasio och Lounsbury: 2013).

### **3.3 Isomorfism och homogenisering**

DiMaggio och Powell (1983) diskuterar ingående begreppet isomorfism för att förklara varför vissa organisationer förändras och blir mer lika varandra i formen. Isomorfism innebär att organisationer på samma organisatoriska fält homogeniseras av olika anledningar. Ett organisatoriskt fält menas med att organisationer rör sig i samma kretsar. Dessa organisationer tillhör samma område, de producerar liknande tjänster eller produkter till samma konsumenter och tillhör även samma regelverk. Det är organisationers sökande efter legitimitet som leder till isomorfism. Detta betyder att organisationer homogeniserar sig i relation till de institutionella dynamiska krafterna inom organisationens organisatoriska fält (DiMaggio & Powell 1983). Men de institutionella ordningarna och institutionella miljöerna kan variera. Det betyder att organisationer kan vara i relation till flera olika organisatoriska fält samtidigt (Thornton, Ocasio och Lounsbury: 2013).

Enligt DiMaggio och Powell finns det tre olika mekanismer där isomorfism uppstår, tvingande, härmande och normativ isomorfism. Tvingande isomorfism härrör från politiskt inflytande och problemet med legitimiteten. Där organisationer är tvingade till förändring genom olika formella och informella regleringar till exempel lagändringar. Härmande isomorfism är organisationer som frivilligt tar efter varandra för att de anser att den andra organisationen har ett bättre system.

Till sist är normativ isomorfism associerad med professionalisering vilket menas med att när medlemmar från samma professionella bakgrund arbetar tillsammans för att legitimera sin

profession. Alltså, en gemensam strävan mot en gemensam norm (DiMaggio och Powell:1983).

### **3.4 Institutionella logiker**

Värden och normer styrs genom olika institutionella logiker. Som teoretiskt perspektiv härstammar institutionella logiker från nyinstitutionell teori genom en kombination av isomorfism, myter i institutionella sammanhang och hur institutionella intressen formas. Antagandet är att institutioner följer logiken för vad som är lämpligt snarare än vad som är rationellt. Institutionella logiker är socialt konstruerade och består av historiska mönster av materiella förfaranden.

Institutionella logiker bygger på värderingar och normer, antaganden, övertygelser och regler som individer producerar och reproducerar i deras materiella uppehälle. Logiker styr och vägleder hur kommunen ska agera i en särskild situation. Med andra ord är institutionella logiker ett metodiskt ramverk för att analysera relationen mellan intuitioner, individer och organisationer i olika sociala system. Det medför att institutionella logiker skapas, stabiliseras och reproduceras mellan individer och organisationer i samband med deras beteenden. Vidare visar logikerna hur individer och organisationer influeras av deras olika sociala omgivningar och hjälper individen att organisera tid och rum. Logiker ger således mening åt individens sociala verklighet. Logiker består av både formella och informella handlingsregler, interaktioner och tolkningar som styr och begränsar individen att åstadkomma organisationens uppgifter. Det handlar om hur individen ska tolka den organisatoriska verkligheten och förhålla sig till verkligheten (Ericsson-Zetterqvist: 2009, Thornton, Ocasio och Lounsbury: 2013).

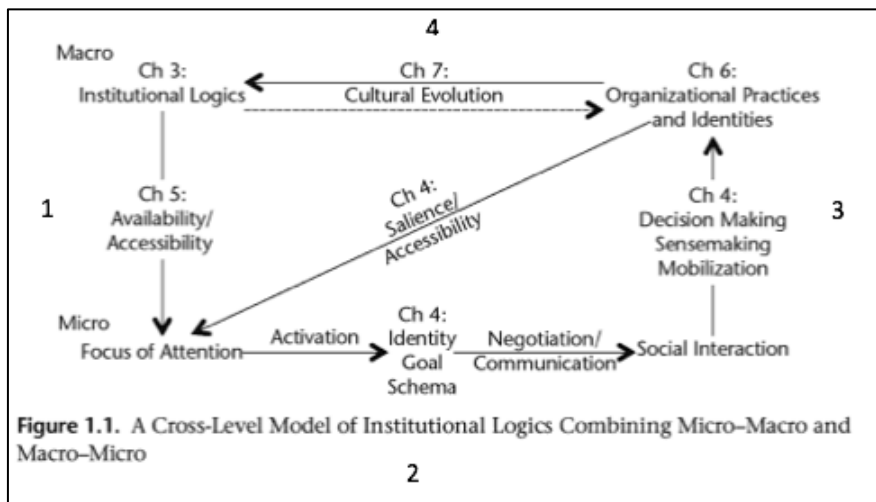
### **3.5 Värden och normer som kulturellt inbäddade**

Kulturell inbäddning är en förutsättning för att värden och normer ska blida institutionella logiker. Kulturell inbäddning betyder att individer och organisationer är djupt inbäddade sin kulturella omgivning. Att vara inbäddad betyder att individer och organisationer är omringade av sina egna värderingar, intressen och identiteter och agerar och fattar beslut utifrån sin kulturella omgivning. Med andra ord är det kulturen som styr hur en individ eller organisation tänker och agerar i olika situationer.

Antagandet i denna uppsatsen går i den nyinstitutionella teorins fotspår som påstår att om ett värde är kulturellt inbäddat så tenderar de att dominera över andra värden och normer inom den kommunala styrningen. Detta betyder att det värdet och värderingarna som är kulturellt inbäddade formar kommunernas beteende och beslutsfattande. De andra underordnade värdena finns med i bakgrunden och kan vid ett senare tillfälle, om den kulturella inbäddningen förändras, omvandlas till dominerande värden. Detta betyder att en kommun kan byta det nuvarande prioriterade värdet till ett annat eller ha flera värden som är kulturellt inbäddade samtidigt.

För att förändra den nuvarande inbäddningen krävs ett kulturellt skifte vilket betyder att det behövs förändringar i organisationens struktur och i det dominerande värdet. Det är nyckelaktörer inom institutionen som hela tiden måste använda sin möjlighet till att handla för att utgöra förändringen. Förändringen av kulturen drivs inifrån när en inflyttningsrik aktör har börjat tröttna och vill börja använda ett eller flera andra värden. Inom kommunerna är det politikerna och medborgarna som är de mest inflyttningsrika aktörerna. Men för att en kommun ska kunna förändra sina kulturella inbäddning krävs förändringar inifrån, det vill säga har politikerna stor påverkan på om ett värde ska förändras eller inte (Eriksson-Zetterqvist: 2009, Thornton, Ocasio och Lounsbury: 2013).

Tabell 3, värden och normer som kulturell inbäddade.



Källa: Thornton, Ocasio och Lounsbury: 2013.

Modellen ovan är en tvärvetenskaplig modell utformad av Thornton, Ocasio och Lounsbury (2013) som visar hur värden och normer skapar institutionella logiker med hjälp av kulturell inbäddning. Modellen visar dels vad som krävs för att kulturell inbäddning ska bildas och hur detta i sin tur skapar förutsättningar för att institutionella logiker ska bildas. Nedan kommer modellen förklaras genom fyra steg, varje steg är markerat i modellen ovan från ett till fyra.

Steg ett och två (se tabell 3) visar tre kategorier som är avgörande för att kulturell inbäddning ska bildas: tillgänglighet, fokusområde och identitet och mål. Tillgänglighet i detta sammanhang betyder att kunskap och information om värdet finns tillgängligt för individens kognitiva processer. Individens minne av värdet ska finnas tillgängligt och kan användas i form av socialt meningsskapande, problemlösning, beslutsfattande och samordning.

Eftersom organisationer har flera värden kommer individen att välja de värdet som är mest tillgängligt och som maximerar individens sociala nätverk och interaktion med andra. Tillgänglighet refererar också till den information som individen kommer att tänka på. Det är den informationen, kunskapen och kulturen som individen har närmast som den också litar på och använder sig av. Detta leder i sin tur till att individen fokuserar, agerar och arbetar i samrörelse med det värde som är mest tillgängligt. Detta leder till att individen fokuserar på det värde som är tillgängligt. När individen fokuserar på ett värde skapas identitet och mål kring det aktuella värdet. Identiteter skapas i samråd med sociala handlingar, professioner, arbetsgivare, avdelning, kön, etnicitet, nationalitet och geografi. Det är inte alla identiteter och mål som är tillgängliga för individen, vissa är mer tillgängliga än andra.

Identitet och mål förklarar varför en individ agerar som den gör och vilken identitet och mål som ska användas påverkas av organisationens kultur och på omgivningen. Med andra ord är ett värde kulturellt inbäddat när det finns tillgänglighet, fokusområde och identitet och mål för det aktuella värdet.

Steg tre och fyra (se tabell 3) visar att när kulturell inbäddning har skapats är det med hjälp av kommunikation, beslutsfattande, meningsskapande och mobilisering samt organisationens tillämpningar och identitet som institutionella logiker skapas. När ett värde är kulturellt inbäddat i organisationen är det genom kommunikation som beslut och organisatoriska praktiker fastställs. Kommunikationen sker mellan individer på olika nivåer i organisationen. Det är med hjälp av kommunikation med individer som kulturell inbäddning vidhålls och förstärks mellan individerna och i organisationen.

Beslutsfattningen i en organisation påverkas därmed av kommunikationen och kulturen. Vid sidan av beslutsfattning finns meningsskapande och mobilisering. Meningsskapande är en pågående process som rationaliserar organisatoriskt beteende. Mobilisering är processen när kollektivet försöker motivera individen till att genomföra guppens gemensamma mål genom symboliska och materiella resurser. Beslutsfattande, meningsskapande och mobilisering leder till att organisationen som stort påverkas. Genom att individen har fattat beslut, utbyter meningsskapande och agerar utifrån mobilisering och kollektivet, formas hela organisationens identitet och praktiker utifrån det kulturellt inbäddade värdet. Genom att organisationens identitet och praktiker formas utifrån det kulturellt inbäddade värdet finns det tillgängligt för individer inom organisationen. På så vis förstärks individens fokusområde på det aktuella värdet.

Det kulturellt inbäddade värdet är nu en institutionell logik. Den institutionella logiken bidrar i sin tur till att tillgängligheten och organisationens identitet och praktiker formas och underhålls utifrån logiken. Den institutionella logiken finns tillgänglig i organisationen så länge som alla steg i processen fungerar och underhålls (Thornton, Ocasio och Lounsbury: 2013).

### **3.6 Värden och normer utifrån kulturell inbäddning**

Ovanstående avsnitt förklarade hur kulturell inbäddning skapar förutsättningar till att bilda institutionella logiker. Detta avsnitt försöker i sin tur att utveckla uppsatsens analysverktyg med hjälp av kulturell inbäddning. Tidigare identifieras att ekonomi- och demokrativärden finns inom kommunal styrning. Nedan följer en beskrivning av ekonomi- och demokrativärden utifrån kulturell inbäddning. Ekonomi- och demokrativärden kommer presenteras i form av de tre kategorierna som skapar kulturell inbäddning: fokusområde, identitet och mål och tillgänglighet. Därefter kommer ett samlat avsnitt att diskutera övriga värden och normer i kommunal styrning.

#### **3.6.1 Fokusområde**

Ekonomivärden förespråkar ett modernt marknads- och företagstänkande och fokuserar på att kommunens organisering ska hämtas från den privata sektorn. Detta blir synligt i form av etableringar av fristående skolor och privata förskolor och äldreboenden. Vidare vilar ekonomivärden på övertygelsen om marknadens överlägsenhet när det gäller samordning och fördelning av värden.

Ekonomivärden försöker att efterlikna marknaden och internt skapa konkurrenssituationer och affärsmässighet för att öka verksamhetens kostnadseffektivitet, produktivitet och utveckling (Hasselbladh, Bejerot och Gustafsson: 2008, Lundqvist: 1998). För att exemplifiera kan man säga att de resurser som förvaltningen förfogar över ska användas på ett effektivt vis, så att verksamheten maximerar sin prestation utifrån de givna ekonomiska förhållandena (Lundqvist: 1998). Ekonomivärden fokuserar på resultatet snarare än på själva processen inom verksamheten. Ekonomivärden har därmed ett större fokus på att minska direkta kostnader i verksamheten med hjälp av finanser och verksamhetens budget. Genom att ha en bättre balans och kontroll i budgeten ökar kommunen sin produktivitet och tillväxt (Hood: 1995).

Demokrativärden fokuserar på representativ demokratin som bygger på att medborgarna genom sina val delegerat makt till politiker som ska representera dem. Vidare fokuserar demokratin på processvärden som öppenhet, ömsesidighet, diskussion och ansvar. Med öppenhet avses den svenska tryckfrihet och offentlighetslagstiftningen och dess tillämpning. Medborgarna har rätt enligt lagen till insyn i myndigheternas arbete genom till exempel tillgång till offentliga handlingar. Demokrativärden fokuserar på rättssäkerhet som ska ge individen skydd mot övergrepp eller felaktigheter från samhället och myndigheter. Inom kommuner och offentlig förvaltning syns detta genom möjligheten att åstadkomma rättelse av ett förvaltningsbeslut. Det allra vanligaste sättet är möjligheten att överklaga. Att vara opartisk och saklig är också någonting som demokrativärden fokuserar på. En tjänsteperson får inte blanda in sina personliga känslor i jobbet utan ska vara neutral och opartisk under hela processen. De ska också vara sakliga vilket innebär att de ska lämna korrekt och objektiv information till medborgarna. Essensen av demokrativärden och som speglar beslutsfattandet är tron på medborgarens fri- och mänskliga rättigheter. Vidare utgår demokrativärden från offentlighetsprincipen och att all offentlig makt utövas under lagarna (Lundqvist: 1998, Montin: 2013, Bengtsson 2012).

### **3.6.2 Identitet och mål**

Ekonomivärden kan identifieras med deras tilltro till måluppfyllelse av verksamheten (Bengtson: 2012). Vidare är målet att resurser ska utnyttjas på ett effektiv och rationellt sätt. För att kunna utveckla kvalitet i alla tjänster arbetar kommunerna med kvalitetssäkring som i sin tur kan kopplas till konkreta mätbara mål. Detta knyts an till en effektiv resursanvändning.



Ekonomivärden tror starkt på att kvalitet och effektiv resursanvändning ger mer värde för varje krona. Begreppet nationalekonomi kan användas för att beskriva kommunernas identitet som studerar hushållning med knappa resurser. Målet är att efterlikna näringslivet genom rationella ekonomiska beslut. Medborgarna betraktas som kunder på en marknad. Detta får sitt uttryck genom att medborgarna blir kunder som väljer tjänster inom den offentliga verksamhetens konkurrerande ”butiker”. Att medborgaren blir kund innebär en betoning på medborgarens individuella rättigheter till exempel genom att fritt få välja mellan olika serviceproducenter (Montin: 2013). Konkurrens förutsätts för att öka effektiviteten och garantera att medborgarna erbjuds de kvalitetsmässigt bästa tjänsterna till lägsta pris (Røvik: 2008).

Demokrativärden identifieras med den politiska demokratin som styrelseskick och handlar om gemensamma, kollektiva beslut och gemensamma åtaganden. Målet med den politiska demokratin är att garantera demokratiska rättigheter såsom allmän rösträtt och rätt till juridisk prövning. Vidare ska medborgaren kunna delta i fria och rättvisa politiska val. Detta innebär att medborgarna vid en viss ålder ska kunna delta i det allmänna valet och rösta till Sveriges beslutande församlingar. Målet med demokrativärden är att uppnå jämlikhet, frihet, rättvisa och solidaritet. Detta betyder att alla medborgare ska bemötas med samma status och respekt oavsett härkomst, utseende, kunskaper eller åsikter. Det kan handla om allas rätt till skolgång och sjukvård och andra välfärdstjänster. Jämlikhet innebär att alla människor ska vara lika inför lagen och ha samma rättigheter oavsett funktionshinder, etnicitet, tro, utseende, hudfärg, sexuell läggning, klasstillhörighet, åsikter eller kön. Kommuner ska därmed motverka diskriminering och trakasserier på grund av olikheter. Demokrativärden värnar om relationen till medborgaren allra högst. För att förstärka medborgarens roll i samhället betonas medborgarens deltagande och deras rättigheter såväl som skyldigheter i en demokrati. Medborgaren ska ha insyn i verksamheterna och inflytande hos politikerna. Kommunerna agera professionellt för att få medborgaren förtroende genom att visa medmänsklighet och ömsesidighet. Medborgaren ska känna att den har frihet inom demokratins ramar (Montin: 2013, Bengtsson: 2013, Lundqvist 1998 och 2005).

### **3.6.3 Tillgänglighet**

Tillgänglighet mäts i form av den kunskap och information som finns tillgänglig. För att se vilka värden och normer som är tillgängliga mäts detta med hjälp av språket. Språket kommer kunna identifiera tillgängligheten i problemlösning, beslutsfattande och samordning.

Att värden och normer kan ses i språket kan bekräftas av Rombach et al (2005). Ett språk är nära kopplat till tankefigurer och värden och kan reflektera hur organisationen tänker (Rombach et al: 2005). Med andra ord genomsyras språket av kommuners värden och värdeutsagor.

Ett tillgängligt värde är ett värde som kommunerna diskuterar i olika sammanhang i form av socialt meningsskapande, problemlösning, beslutsfattande och samordning. Social meningsskapande handlar om det vardagliga språket som medarbetarna har med varandra. Detta kommer inte att studeras eftersom en textanalys inte ingriper hur medarbetarna kommunicerar med varandra. Problemlösning och samordning handlar om kommunernas dagliga arbete och vilka värden som kommunerna använder sig av för att lösa problem och utveckla verksamheten. Beslutsfattande handlar om de värden och normer som ligger till grund för kommunernas beslut. Språket innefattar vad kommunerna tänker på, vad som är aktuellt och vad som finns närvarande i deras styrning. Med andra ord antas språket kunna visa tillgängliga värden. Ekonomivärden är tillgängliga om kommunerna jämfört med andra värden, refererar till ekonomivärden och affärsmässiga uttryck genom problemlösning, beslutsfattande och samordning. På samma sätt är demokrativärden tillgängliga om kommunerna pratar om demokrativärden och demokratiska uttryck (Rombach et al: 2005, Bengtsson: 2013, Lundqvist 1998 och 2005).

#### **3.6.4 Andra värden och normer inom kommunal styrning**

En kommun består av olika värden och normer. Enligt Thornton (2012) kan värden i en organisation till exempel vara familjen, religion, staten, marknaden och professionen. Varje värde kan bli en institutionell logik och innehåller unika karaktärsdrag. I familjen styr kollektivet och besluts som berör familjeförfaranden medan religion styrs av religiösa och etiska värden (Thornton: 2012: 43).

Tidigare har uppsatsen identifierat att en kommun består av politiska, ekonomiska och sociala styrsystem som alla innehåller olika värden. Demokrati- och ekonomivärden innefattar politiska respektive ekonomiska värden. Med inom det sociala styrsystemet finns det andra typer av värden såsom utbildning, hälsa och miljö. Kommunal miljöpolitik har en betydande roll i kommuner som har ett delegerat ansvar från staten när det gäller miljötillsyn och miljömål. Begreppet hållbarhet och hållbar utveckling omfattas inte bara av miljöfrågor utan även ekonomiska och sociala frågor.

Det kan vara kommuner har vanligtvis en vision för hållbar utveckling och en sammanhållen strategi som de jobbar emot (Montin: 2013, Lundqvist; 1998). Vilka värden och normer som finns inom den kommunala styrningen kommer att identifieras efter att studiens textanalys av årsredovisningarna har genomförts. Med andra ord kommer vi veta efter analysen vilka värden och normer utöver demokrati och ekonomivärden som styr kommunernas arbete.

### **3.7 Utveckling av analysverktyg**

Utifrån det ovan presenterade modellerna, definitionerna och operationaliseringarna presenterar detta avsnitt uppsatsens empiriska analysverktyg. Analysverktyget bygger på som nämndes ovan de underkategorier och värden som presenterades i föregående avsnitt. Nedan förklaras verktygets funktionssätt, applicerbarhet och utformning i en kortfattad diskussion. En mer djupgående förklaring kring metodval förs i nästkommande metodkapitel.

Analysverktyget möjliggör en teoretisk kategorisering av verkligheten. Det är analysverktyget som bestämmer hur uppsatsens empiriska material kategoriseras och är därmed grundläggande för hela studien. Analysverktyget är utformat med hjälp av föregående diskussion om värden i kommuner och institutionella logiker och kulturell inbäddning. Den presenterade teorin och modeller i detta kapitlet är väl förankrade och inger en naturlig övergång till utvecklandet av analysverktyget. Till sist, analysverktyget är utformat så att det kan appliceras på uppsatsens empiri: årsredovisningar.

Tabell 4, uppsatsens analysverktyg.

<i>Kulturell inbäddning</i>	<b>År 2000, 2005, 2010 och 2015</b>
<b>Fokusområde</b>	E: Efterlikna den privata sektorn och marknaden. Fokus på resultat, kostnadseffektivitet och produktivitet. D: Förespråkar representativ demokrati. Fokus på processvärden, tillgänglighet och mänskliga rättigheter V:
<b>Identitet och mål</b>	E: Förespråkar måluppfyllelse och effektiv resursanvändning. Ser medborgaren som kund. Målet är att efterlikna näringslivet genom rationella beslut. D: Förespråkar den politiska demokratin. Värnar om relationen till medborgaren. Målet är att uppnå jämlikhet, frihet, rättvisa och solidaritet. V:
<b>Tillgänglighet</b>	E, D och V: analys av språk genom problemlösning, beslutsfattande och samordning.

E: ekonomivärden, D: demokrativärden, V: andra värden och normer.

Det är genom föregående avsnitt som modellen ovan har utformats. E står för ekonomivärden medan D står för demokrativärden och V står för andra värden. Kategori V lämnas medveten tom. Som nämnt i tidigare avsnitt beror detta på att innan analysen är gjord är det svårt att veta vilka andra värden och normer, utöver ekonomi och demokrativärden som finns inom den kommunala styrningen.

## **4. Uppsatsens genomförande och metod**

Detta kapitlet presenterar studiens metodval utifrån olika metodologiska ansatser. Kapitlet börjar med en introduktion till studiens metodval följt av studiens genomförande och hur den insamlade datan har hanterats och tolkats.

### **4.1 Forskningsstrategi**

Denna studie använder sig av en kvalitativ forskningsstrategi. Kvalitativ forskning ger en flerdimensionell beskrivning av det som ska studeras. Syftet är att beskriva ett fenomen kvalitét och karaktärer och samtidigt skapa en djupare förståelse för attityder och idéer som förorsakas av människors handlingar, formuleringar och beslutsfattande (Halperin och Heath: 2012). Denna forskningsmetod passar väl på denna studie. Genom att läsa och undersöka årsredovisningar analyseras vilka värden och normer som finns inom den kommunala styrningen och varför ekonomivärden tenderar att dominera över andra värden och normer i kommunernas kulturella omgivning.

### **4.2 Empirisk värderingsanalys**

Studien bygger på en normativ metod genom att undersöka värden och normer inom den kommunala styrningen. Syftet med normativ analys är att synliggöra, precisera och problematisera värdeutsagor. Denna studie inriktar sig på en empirisk värderingsanalys. En empirisk värderingsanalys åsyftar att de värden som kommunerna uppfattar som goda eller önskvärda är rimliga att ha som utgångspunkt. I en empirisk värderingsanalys uttalar man sig om vilka värderingar människor eller organisationer har och vilka uppfattningar om gott och ont, rätt och orätt som människorna har. En empirisk värderingsanalys säger därmed ingenting om vilka värderingar som absolut sett är riktiga eller önskvärda. Det uttalar sig endast om vilka värderingar och normer som människor och organisationer faktiskt har. Denna passar väl in på denna studie som analyserar de faktiska värden och normer som finns inom den kommunala styrningen inom ett visst årtal. Detta betyder att studien inte kan dra några normativa slutsatser utan istället ger vägledning i frågan om vilka värderingar människor och organisationer har. Trots detta utgör värderingsanalys en bra grund i normativ analys. Därför om många människor i ett samhälle eller organisation värnar om principer på ett likande sätt är detta ett starkt argument för att vi ska kunna organisera samhället så att dessa principer värnas (Badersten: 2013).

### 4.3 Metodval

Studiens metodval avses vara bäst lämpad för att besvara studiens frågeställningar.

Utifrån en empirisk värderingsanalys har Göteborg, Tanum och Kungsbacka valts ut som analysenheter. Valet av kommuner baseras först på att Göteborg, Tanum och Kungsbacka kommun har vunnit årets bästa årsredovisning år 2013, 2014 respektive 2015 av Kommunforskning i Västsverige (KFI). KFI är en forskningsorganisation som sedan 1989 bedriver och förmedlar forskning och utveckling inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting (KFI: 2016). Viktigt att ha med i beräkningen är att KFI är en fristående organisation. Med andra ord är det KFI själva som bestämmer vad de anser vara en bra respektive dålig årsredovisning.

Valet av kommuner baseras också på att kommunerna är av olika storlek och därmed har olika förutsättningar. Att kommunerna har olika förutsättningar ökar chansen till att generalisera resultatet av analysen till liknande kommuner. Däremot kommer kommunerna från samma geografiska område, Västra Götaland, vilket gör att kommunerna har vissa kulturella, sociala och miljömässiga likheter. Det är en fördel att kommunerna har vissa likheter eftersom uppsatsen utgår från att kommunerna påverkas av sin kulturella omgivning. Att göra urval baserat på likheter är vanligt förekommande (Halperin och Heath: 2012). Genom att kommunerna har kulturella likheter kan resultatet av analysen jämföras mellan det olika kommunerna vilket förstärker studiens validitet. Varför just tre kommuner valdes beror på att det anses vara tillräckligt för att kunna besvara studiens frågeställningar. Att studera fler kommuner med hjälp av den valda metoden hade inte ökat uppsatsens validitet. Det hade istället varit tidskrävande och genom en ökning av studiens storlek hade såväl metodval som genomförande ifrågasatts som mindre lämpliga.

Vidare har uppsatsen valt att analysera kommunstyrelsens sammanfattning av det gångna året på totalt 10 årsredovisningar var femte år mellan 2000-2015. Totalt kommer två årsredovisningar från Göteborg göras 2010 och 2015 medan fyra årsredovisningar kommer analyseras från Tanum och Kungsbacka år 2000, 2005, 2010 och 2015. Anledningen till att en analys av Göteborg inte gjorts under åren 2000 och 2005 beror på att det inte finns några årsredovisningar att tillgå från Göteborgs kommun under dessa år. Hur detta påverkar studien kommenteras i resultatet.

Valet av att använda sig av årsredovisningar beror på att det är ett stabilt och tillgängligt empiriskt material. Det är stabilt på grund utav att kommuner och andra offentliga verksamheter även i framtiden kommer använda sig av det. Tillgängligt på grund utav att alla offentliga verksamheter har en skyldighet att lämna in årsredovisningar. Huvudargumentet till att använda sig av årsredovisningar är att dokumentet inte är framtidsorienterat utan fokuserar på konkret fakta och på det som faktiskt har inträffat (Brorström et al: 2007).

Varför enbart kommunstyrelsens sammanfattning av det gångna året av årsredovisningarna har används beror återigen på att detta är tillräckligt för att besvara forskningsfrågan. Uppsatsen är endast intresserad av de värden och normer som styr kommunens arbete. Kommunstyrelsen sammanfattar varje årsredovisning med vad de tycker har varit viktigast under året. De värden som kommunen anser vara viktigast och styr verksamhet antas därigenom finnas med där. Eftersom studien endast är intresserad av att analysera de värden och normer som styr kommunens arbete ansågs kommunstyrelsens sammanfattning som bäst lämplig. Argumentet till att årsredovisningar mellan intervallet 2000-2015 har valts är för kunna identifiera eventuella värdeförskjutningar och förändringar. Varför årsredovisningar vart femte år har valts: år 2000, år 2005, år 2010 och år 2015, är för att det är tillräckligt för att besvara forskningsfrågan och för att identifiera värdeförskjutningar. Anledningen till att inte årtal längre tillbaka i tiden har valts är för att det inte är relevant för att besvara forskningsfrågan som berör nutida situation.

Värden och värdeutsagor inom organisationer går att studera via textanalys. Enligt Rombach et al (2005) är ekonomivärden, även kallat ekonomistan, väl synligt i språket inom organisationer. Används ett språk som innehåller, eller är nära kopplat till tankefigurer och värden, blir språkets effekt på hur organisationen tänker tydligt (Rombach et al: 2005). Med andra ord genomsyras språket av kommuners värden och värdeutsagor. Årsredovisningar är därmed ett ypperligt empiriskt material för den här studien eftersom det tydligt visar, med hjälp av språket, hur kommunen förhåller sig till och använder sig av värden och värdeutsagor som finns och har funnits inom kommunen. Somliga kanske anser att årsredovisningar är ekonomins material. Men denna studie visar med tidigare forskning att årsredovisningar har utvecklats till att innehålla fler värden och värdeutsagor (Montin: 2013, Falkman och Orrebeck: 2001).

#### 4.4 Insamling av data

Värden	Ekonomi	Demokrati	Värde V
--------	---------	-----------	---------

Vidare använder sig uppsatsen av sekundär och preliminär data. Sekundärdata är redan insamlad data som redan finns producerad, i detta fall som årsredovisningar. Problemet med sekundär data kan vara att den som samlat in datan från början, i detta fallet kommunerna, har haft ett annat ändamål än vad den nuvarande uppsatsen har. Detta kan ge begränsningar i form av vad man kan få ut av sekundärdata, på grund utav att variabler, värden och enheter inte alltid överensstämmer med studiens behov.

För att stärka uppsatsens tillförlitlighet och generaliserbarhet används primärdata i form av intervjuer som är formade efter uppsatsens ändamål. Intervjuerna har utförts med en politiker från respektive kommun. Politikerna finns representerade inom kommunstyrelsen och har intervjuats skriftligt över email. Vardera politiker representerar sin egen kommun men individuppgifterna förblir anonyma i uppsatsen. Syftet med intervjuerna var att komplettera textanalysen genom att analysera om det var balans eller obalans mellan det värdena och normerna som anses styra kommunernas arbete. Att just tre politiker intervjuades över email anses var tillräckligt för att besvara forskningsfrågan. Varje politiker fick besvara tre förutbestämda frågor (se bilaga 1). Urvalet baseras på lottning, där alla politiker som finns med i kommunstyrelsen i respektive kommun fick ett nummer varav tre nummer slumpades fram via dragning (Lind: 2014, Halperin och Heath: 2012).

#### 4.5 Hantering av insamlad data

Analysen består av att kategorisera, tolka och presentera innehållet från löpande text med hjälp av textutdrag i form av citat som stödjer tolkningarna. Texten tolkas utifrån en deduktiv ansats. Det betyder ett på förhand bestämt kod schema (se tabell 4). Detta kod schema är baserat på analysverktyget och innehåller ord som kan kopplas till vardera kategori och värde. Dessa ord är baserade på den teori som presenterades i föregående kapitel. Sammanfattningsvis hanterades det insamlade materialet på följande sätt:

- a) Uppbyggnad av kod schema och kategorisering av material med hjälp av teorikapitlet
- b) Läser igenom materialet (årsredovisningarna)
- c) Utskilja mönster i datamaterialet med hjälp av kod schema (se tabell 4)
- d) Tolka och analysera materialet med hjälp av citat i resultatkapitlet



<b>Fokusområde</b>	Budget, kostnader, budgetstyrning, effektivitet, kostnadseffektivitet, kostnadsberäkning, produktivitet, produktion, ekonomi, nationalekonomi, kvalitet, tillväxt, överskott, underskott, balans, prognos, utfall, tillgångar, finanser, kostnader, siffror, data , NPM, New public Management, ekonomism, styrning, ekonomistyrning, marknadsekonomi, marknadsanpassning, marknad, privata sektorn, privatisering, decentralisering	Politisk representation, öppenhet, transparens, legalitet, rättssäkerhet, objektivitet, politik, legitimitet, folkmakt, opartiskhet, dialog, kommunikation, service, tillgänglighet, bemötande, solidaritet, likabehandling, offentlighetsprincipen lagar, välfärd, mänskliga rättigheter, lagstiftning, kön, etnicitet, diskriminering, minoritet, mångfald, korruption, mutor, jäv, sekretess, tillgänglighet	
<b>Identitet och mål</b>	Rationalitet, nationalekonomi, förnuft, måluppfyllelse, mätbart, näringsliv, resultat, resultatstyrning, företag, företagande, målstyrning, mål, finansiering, förbrukning, ekonomi, resurser, resurshållning Kund, kundorientering, konsumtion, ekonomisk medvetenhet, pengar, skatteintäkter, skatter, intäkter, utgifter, hushåll, kapital, inkomst, sparande, varor, tjänster	Politisk demokrati, demokrati, förtroende, inflytande, möjligheter, delaktighet, medvetenhet, rättvisa, jämlikhet, jämställdhet, jämlika, jämvikt, Medborgare, medborgardialog, medborgardeltagande, valdeltagande, deltagande, rättigheter, skyldigheter, inflytande, insyn, förtroende, integritet, frihet, värdighet, medmänsklighet, ömsesidighet	
<b>Tillgänglighet</b>	Analys av språk	Analys av språk	Analys av språk

Tabell 5, studiens kod schema.

Värde V representerar andra värden och normer som finns i datamaterialet och kommer identifieras efter att materialet är inläst och kodat. Det är utifrån definitionen av värden och normer i teorikapitlet som andra värden och normer kan identifieras i materialet. Hur dessa värden delas in i de olika kategorierna från analysverktyget går till på följande sätt. Kategorin fokusområde innehåller värdeord som kommunerna använder sig av idag medan identitet och mål innehåller framåsyftande värdeord. Med andra ord, för att identifiera om ett annat värde ska kategoriseras efter fokusområde eller identitet och mål görs bedömningen om kommunen har en framåsyftande eller nutida värdering.

#### 4.6 Validitet, reliabilitet och överförbarhet

I korthet avser validitet att de mått som används verkligen avspeglar de fenomen som

studeras. Reliabilitet avser de mått och indikationer som används är tillförlitliga det vill säga att utfallet av en mätning blir identiskt om den upprepas vid flera tillfällen. Med överförbarhet menas att resultaten inte bara är korrekta i förhållande till den genomförda undersökningen utan också kan generaliseras till andra liknande sammanhang.

Etiska frågor i samhällsvetenskaplig forskning som rör frivillighet, integritet, konfidentialitet och anonymitet är också viktiga att ta hänsyn till. Detta uttrycks ofta i form av fyra krav. För det första ska de personer som medverkar informeras om undersökningens syfte. För det andra ska de samtycka till sin medverkan och även ges möjlighet att avbryta sitt deltagande. För det tredje är Konfidentialitet viktigt för att värna om personens integritet och personuppgifter ska behandlas på ett respektfullt sätt. För det fjärde ska det empiriska materialet ska förvaras så att obehöriga inte kan ta del av det. Denna undersökning har tagit hänsyn till samtliga av dessa fyra etiska krav och genom att presentera följande metodologiska kapitel önskar studien visa hänsyn till validitet, reliabilitet och överförbarhet (Lind: 2014).

## **5. Prioriterade värden och normer i kommunal styrning**

Efter att det metodologiska genomförandet har redovisats i kapitlet ovan, redovisas studiens resultat i följande kapitel följt av diskussion och slutsatser. Kapitlet avslutas med att besvara uppsatsens forskningsfråga och underfråga som är följande:

- Varför tenderar ekonomivärden att dominera över andra värden inom kommunal förvaltning?
- Vilka andra värden och normer finns inom den kommunala styrningen?

Resultatet ämnar att undersöka vilka värden och normer som finns inom den kommunala styrningen och varför ekonomivärden tenderar att dominera över andra värden och normer i kommunernas kulturella omgivning. Analysen kommer baseras på Göteborg, Tanum och Kungälv kommun vart femte år mellan 2000 till 2015. Viktigt att poängtera är att en analys av Göteborg inte gjorts under åren 2000 och 2005. Detta beror på att det inte finns några årsredovisningar att tillgå från Göteborgs kommun under dessa år. Efter samtal med stadskontoret, Göteborgs stads registrator, Göteborgs stadsbibliotek och Göteborgs universitet kan det konstateras att årsredovisningarna inte finns. Det är endast det ekonomiska siffrorna som finns tillgängliga men ingen verksamhetsberättelse eller årsredovisning. Vad detta kan bero på går bara att spekulera i. Trots att ingen analys av Göteborg under dessa år har gjorts tillför detta en intressant infallsvinkel till analysen. Det kan konstateras att årsredovisningens utveckling är tydlig i Göteborg, då mycket har förändrats och utvecklats det senaste 15 åren. Från att enbart presentera ekonomivärden och siffror till att presentera utvecklade verksamhetsberättelser och omvärldsanalyser av kommunernas olika värden och normer. Slutligen bedöms fyra årsredovisningar från Tanum och Kungälv respektive två årsredovisningar från Göteborg vara tillräckliga för att besvara uppsatsens forskningsfråga.

Innan analysen börjar kommer dess upplägg att kort att presenteras genom att dela upp kapitlet i tre steg. Första delen av kapitlet utgår från uppsatsens analysverktyg och kommer presentera insamlad sekundärdata utifrån kategorierna fokusområde, identitet och mål samt tillgänglighet. Inom vardera kategori redovisas resultatet från textanalysen av Göteborg, Tanum och Kungälv från 2000, 2005, 2010 och 2015 i en sammanhängande diskussion. Inom varje kategori är texten indelad i de prioriterade värdena för att skapa en översiktlig och tydlig analys. Utvalda citat från kommunerna kommer att ligga till grund för att tydliggöra analysprocessen.

Med hjälp av citaten kommer kommunerna dels att jämföras med varandra men även görs en enskild utveckling över tid. Andra delen av kapitlet kommer presentera insamlad primärdata från tre intervjuer med en politiker från respektive kommun. Slutligen avslutas kapitlet med

att forskningsfrågan och underfrågan besvaras och en övergripande diskussion om resultatet görs.<sup>2</sup>

## **5.1 Fokusområde**

Analysen av kommunernas fokusområde visar att kommunerna fokuserar på ekonomi-, demokrati-, hållbarhet-, miljö och klimat-, infrastruktur-, kultur och fritid, folkhälsa- och utbildningsvärden. Det är enbart Tanum som prioriterar folkhälsa under 2000 och 2005. Det övriga värdena finns med i samtliga kommuner men vissa värden fick mer respektive mindre prioritet än andra. År 2000 och 2010 var det främst ekonomivärden som prioriterades av ovannämnda värden i samtliga kommuner. Ekonomivärden prioriterades högst i Tanum och Kungsbacka även 2015 medan demokrati- och hållbarhetsvärden prioriterades mer än ekonomivärdena år 2015 i Göteborg. I Kungsbacka får demokrati och hållbarhet en större prioritet 2015. Tanum förblir relativt stabilt genom att ekonomivärden prioriteras mest under samtliga årtal. Kommunernas prioritet av miljö-, utbildning- och folkhälsovärden förblir relativt lika där varken mer eller mindre prioritering av dessa värden sker över tid. Vad gäller infrastruktur-, kultur och fritid- och hållbarhetsvärden ökar prioriteringen av dessa värden med åren.

### **5.1.1 Ekonomivärden**

Ekonomivärden prioriterades över det andra värdena år 2000, 2005 och 2010. Att ekonomin spelade en stor roll inom kommunerna under dessa år syns redan i inledningen av kommunstyrelsens kapitel, som innehåller ekonomiska värden. I Kungsbacka 2010 var dock inte ekonomivärdena i det inledande avsnittet. Istället diskuterades Kungsbackas intresse av att kommunen mäter sig och jämför sig med andra kommuner följt av en presentation av ekonomivärdena.

”Det viktigaste för kommunen är att den egna ekonomin är i balans”

(Tanum: 2000: 4)

---

<sup>2</sup> Resultatet av analysen har valts att inte sammanfattas i någon tabell, detta för att den inte kommer analysen till rättvisa och massiva sammanfattningar förvirrar och missleder läsaren. Istället kommer gedigna och tydliga sammanfattningar av resultatet göras inom vardera kategori samt i första och andra delen av resultatet. En gemensam diskussion på slutet angående det övergripande resultatet kommer också göras.

”Vi har en stabil ekonomisk situation, ordning och reda i ekonomin, och nya politiska satsningar sker med förutsättningen att vi ska behålla en god balans i vår ekonomi” (Kungsbacka: 2005: 5)

”Det ekonomiska resultatet förbättrades” (Göteborg: 2010: 2)

Alla kommuner är överens gällande ekonomivärdena och dessa tre citat visar att skillnaden mellan kommunerna år 2000 och 2010 inte är stor. Alla kommuner ser ekonomivärden som viktiga för verksamhetens utveckling och största delen av kommunstyrelsens kapitel fokuserar på dessa värden. Tanum visar med sitt citat att ekonomivärden får hög prioritet i kommunen. Kommunen medger till och med att en stabil ekonomi är det ”viktigaste för kommunen”. Att kommunerna föredrar en stabil ekonomisk situation är kanske inte så konstigt. Samtliga kommuner visar med dessa citat att de strävar efter en god ekonomisk balans. Detta kan tolkas som att ekonomin finns närvarande i deras styrning och är ett prioriterat fokusområde. Göteborg visar med sitt citat att kommunens ekonomi blir starkare direkt i inledningen. Kanske vill kommunen inge läsaren en bild av att allt är under kontroll och att kommunen har en stabil framtid till mötes. Att ekonomin är ett fokusområde och fungerar som en dörröppnare för kommunerna att prioritera andra värden och normer visas av citaten nedan.

”Den stabila ekonomiska situationen har medfört att förvaltningar och nämnder har kunnat flytta fokus från ekonomi till verksamhet. Den samlade bilden i årsredovisningen visar att det nu pågår ett stort, brett och engagerat arbete på alla förvaltningarna för att säkra och utveckla kvaliteten i de tjänster man levererar till våra invånare. Ett av de bästa exemplen på nytänkande är den överflyttning från institutionsvård till så kallad hemmaplanslösningar som man under ett par år genomfört inom Individ & Familjeomsorg med stor framgång. En förändring som ger högre kvalitet, bättre resultat och lägre kostnader” (Kungsbacka: 2005: 5)

”Den stora utmaningen är att utifrån god ekonomisk hushållning, tillgodose de krav och förväntningar, gammal som ung har på kommunen inom, vård, skola och omsorg” (Tanum: 2000: 5)

”Det starka resultatet före engångsposter gav kommunen möjlighet att rymma en stor del av finansieringen av Västsvenska paketet under 2010. Det frigör finansiellt utrymme under de kommande åren” (Göteborg: 2010: 2)

Dessa citat visar tydligt att det är först efter att ekonomivärdena är tillfredsställda som möjligheten till att prioriterar andra värden i kommunerna ökar. Citatet från Kungsbacka 2005 innehåller både ekonomiska-, demokratiska- och familjeomsorgsvärden. Det var efter att Kungsbacka fick en stabil ekonomisk situation som de förflyttande sitt fokus till övriga delar av verksamheten. Tolkningen är därmed att kommunen prioriterar andra värden efter att ekonomivärdena är tillfredsställda. Citatet visar att Kungsbacka nu arbetar med att utveckla de tjänster som man levererar till invånaren. Den sista meningen i citatet knyter samman diskussionen och visar återigen att det är kommunens intresse för ekonomi som styr verksamheten. Den sista meningen visar att Kungsbacka vill prioritera andra värden i syfte att även förbättra det ekonomiska värdena på långsikt. Citatet visar därmed att i slutändan är det ekonomivärden som har störst fokusområde jämfört med andra värden.

Tanum och Göteborg visar precis som Kungsbacka att det är efter att ekonomivärdena är tillfredsställda som kommunerna prioriterar andra värden. Tanum menar att det är en utmaning att utifrån det ekonomiska ramarna prioritera andra värden och samhällets förväntningar. Ordet utmaning kan tolkas som att Tanum inte alltid ser det som en lätt utmaning. Tolkningen kan göras att det är ekonomivärdena som till största del styr kommunens arbete men att det ibland kan vara svårt att förhålla sig till detta. Av Göteborgs citat framgår det att andra värden inom kommunerna får större prioritet och fokus om det finns ekonomiskt utrymme för det. Jämfört med Tanums citat saknas ordet ”utmaning”. Tanums citat känns mer betungande och visar svårigheten som kommunerna står inför medan Göteborg visar på hur ”enkelt” det är att ge andra värden prioritet när det finns finansiellt utrymme. Kanske är det så att om kommunerna har stark ekonomi och utrymme till att prioritera andra värden så gör dem det. Men om verksamheten kräver mer resurser än vad ekonomin kräver måste en övervägning av vilka värden som ska prioriteras mest göras. Frågan är vilka värden som vinner i slutändan.

Att samtliga kommuner under olika årtal argumenterar för samma sak kan indikera på att det är en aktuell fråga som återkommer till kommunerna och förblir en återkommande utmaning. Dock visar citaten att ekonomivärdena får högst prioritet även 2010, vilket kan tolkas som att prioritering av ekonomivärden vinner på lång sikt.

### 5.1.2 Demokrativärden

Prioriteringen av demokrativärden visar en viss tendens till att öka med åren. Störst utveckling syns i Göteborg som under 2010 och 2015 har hög prioritet av demokrativärden jämfört med Tanum och Kungsbacka under samtliga år. Demokrativärden prioriteras över ekonomivärden i Göteborg 2015. Viktigt att komma ihåg är att en analys av Göteborg inte gjorts år 2000 och 2005, därav går det inte att se om kommunen har ökat respektive minskat sin prioritering av demokrativärdena. Kungsbacka och Tanum har en relativt lika utveckling gällande demokrativärdena. Av citaten nedan framkommer att Kungsbacka och Tanum under 2000 betonar vikten av god service och bemötande.

Kommunal service skall kunna jämföras och bedömas på precis samma sätt som all annan service i samhället!” (Kungsbacka: 2000: 5)

”Våra anställda på skolan, i äldreomsorgen och i kommunens övriga verksamheter gör ett fantastiskt arbete för att bereda barnen god undervisning, de gamla bra omsorg och vård och i övrigt ge kommuninvånarna en god service (Tanum: 2000: 4)

År 2005 minskar dock prioriteringen i Tanum och Kungsbacka. I Tanum finns det inga konkreta demokrativärden att hitta i texten alls. Kungsbacka är inte heller lika konkret i sin prioritering av demokrativärden utan säger övergripande att de utvecklar kvaliteten i alla de tjänster man levererar till invånarna (Tanum; 2005, Kungsbacka: 2005). Men citaten nedan visar att demokrativärdena minskar år 2005 till en markant ökning år 2010.

”Under 2010 påbörjades ett arbete för att förstärka den interna kontrollen och öppenheten inom Göteborgs Stad. Bakgrunden var misstankar om att det inom delar av staden förekommit mutor och andra oegentligheter. Misstankarna utreds av polis och åklagare.” (Göteborg: 2010: 2)

”Stadsdirektören har haft i uppdrag att se över vad som kan göras för att förhindra att oegentligheter begås i framtiden och att ta fram åtgärder för att stärka öppenheten” (Göteborg: 2010: 2)

Det två första citaten visar att Göteborg 2010 har som mål att förstärka fokusområdet kring demokrativärdena i verksamheten i framtiden. Orden intern kontroll, öppenhet och oegentligheter är alla demokratiska värdeord vars syfte är att förstärka rättssäkerheten och motverka korruption.

Det framkommer av det första citatet att demokrativärdena har varit svaga inom verksamheten då det finns misstankar av olika oegentligheter. Vidare visar citat två att Göteborg har vidtagit åtgärder ”för att stärka öppenheten”. Det framkommer inte på vilket sätt åtgärderna har vidtagits. Däremot kan man utifrån citatet konstatera att Göteborg har avlagt ekonomiska resurser på att förstärka demokrativärdena inom verksamheten. Det framkommer också av orden ”misstankarna utreds av polis och åklagare” att Göteborgs stad tar detta på största allvar och tolererar inte att demokrativärdena missgynnas. Tolkningen är därmed att demokrativärden prioriteras över ekonomivärden i syfte att förstärka öppenheten och demokratin. Det sista citatet visar att Tanum 2015 prioriterar demokrativärden. Tanum påpekar även att kommuninvånaren inte får glömmas bort samtidigt som även företagare och besökare benämns som viktiga. Tolkningen av citatet är att kommunen verkar för en god service men att fokus inte bara ska ligga på medborgaren. Alltså ska inte enbart services se som en prioritet av demokrativärden. Ordet företag tolkas som tidigare nämnt till ekonomivärden medan ordet besökare kan referera till turismnäringen.

”Ett funktionshinder kan leda till att en funktionsnedsättning blir ett hinder”  
(Tanum: 2010: 5)

”Det kräver att alla medarbetare, chefer och förtroendevalda gör sitt allra bästa för att ge en fullgod service med bästa valuta för satsade skatte kronor”  
(Kungsbacka: 2010: 3)

Av ovanstående citat framkommer att Tanum under 2010 ökar sin prioritering till demokrativärden ganska markant. Från att inte diskutera demokrativärden år 2005 till att i ett relativt långt stycke beskriva vikten av ett jämlikt samhälle där människor med funktionshinder ska känna sin inkluderande. Kungsbacka visar ingen ökning av sin prioritering av demokrativärden utan återgår till att beskriva samma sak som de gjorde år 2000. Precis som år 2000 visar Kungsbacka med ovanstående citat att kommunen ska göra sitt bästa för att ge en god service med bästa valuta för satsade skatte kronor. År 2000 gjordes en framåtsyftande bedömning och detta tolkades som att Kungsbacka i framtiden skulle utveckla sin verksamhet. Av detta citatet från 2010 framgår att kommunen fortfarande, 10 år senare, arbetar med att förbättra detta området. Innebär det att Kungsbacka verkligen prioriterar detta eller att kommunen inte har uppnått förväntade förbättringar? Jämfört från 2000 är detta citat mer inriktat på kommunens verksamhet än till invånarna. Av citatet framgår att alla som arbetar inom kommunen ska göra sitt yttersta för att ge service för bästa valuta.



Tolkningen av detta citat är att kommunen går hårdare mot påtryckningarna av ökad effektivitet.

”Göteborg ska fortsätta vara en stad som är öppen för världen och välkomnar människor som flyr krig och förtryck” (Göteborg: 2015: 3)

”Service är också något vi sätter största focus på. Vi får inte glömma bort att vi är till för kommuninvånare, företagare samt besökare. Var vi än är verksamma i kommunen så ska vi ge en bra service, ha ett gott bemötande samt vara lyhörda” (Tanum: 2015: 6)

”Boende, utbildning och arbete är grunden för att känna sig delaktig i det svenska samhället och för en bra integration” (Kungsbacka: 2015: 2)

Dessa citat visar att samtliga kommuner har ökat sin prioritering av demokrativärdena 2015. Framst är det Göteborg som prioriterar demokrativärden och förespråkar flertalet viktiga värden inom demokratin såsom lika värde och mänskliga rättigheter. Tanum och Kungsbacka nämner konkreta demokrativärden i ovanstående citat. Av Tanums citat framgår att service är ett prioriterat fokusområde 2015. Jämfört med föregående årtal har Tanum återigen ökat sin prioritering av demokrativärden och visar tydligt med ovanstående citat kommunens prioritet. Tanum nämner inte bara service till medborgaren utan till företagaren och besökaren. Detta kan tolkas som att god service också ger utdelning till andra värden såsom ekonomivärden och kultur och fritid. Med andra ord är en prioritet av demokrativärden gynnsam för fler andra prioriterade värden för kommunen. Jämfört med föregående år har prioriteringen ökat även i Kungsbacka 2015 som ger en mer nyanserad och detaljerad bild av deras prioritering inom demokrativärden. Precis som Tanums citat innehåller Kungsbackas citat flera olika värden och prioriteringar. Citatet tolkas som att genom att prioritera boende, utbildning och sysselsättning kommer även demokrativärden att öka på lång sikt. Av citatet framkommer att det är delaktighet och integration som prioriteras och att övriga värden är underbyggande stöd för att demokrativärdena ska tillfredsställas. Av värdena boende och utbildning framkommer att kommun är villig att prioritera dessa över ekonomin i syfte att öka demokrativärdena.

”Göteborg ska stå upp för alla människors lika värde. Arbetet med mänskliga rättigheter har präglats av flyktingmottagandet men under året har också minoritets- frågor fått en ökad synlighet och flera verksamheter har förbättrat sitt systematiska arbete” (Göteborg: 2015: 2)

”Oroligheter i omvärlden, med miljontals människor på flykt, har präglat året. Kungsbacka har tagit emot fler flyktingar än tidigare och arbetar intensivt med att få till ett bra mottagande” (Kungsbacka: 2015: 2)

”Vi hade stora flyktingströmmar som innebar prövningar av samhällssystemet, vilket vi klarade av med nämndsöverskridande arbete och människors engagemang” (Tanum: 2015: 6)

Av citaten ovan framkommer att samtliga kommuner på olika sätt har påverkats av flyktingmottagandet under 2015. Kan detta vara svaret på att prioriteringen av demokrativärden har ökat? Inströmningen av fler människor till kommunerna vars behov ska tillgodoses på bästa sätt har krävt en omfördelning av resurser hos kommunerna. Göteborg argumenterar för att arbetet med demokrativärden i form av mänskliga rättigheter har ökat i och med flyktingmottagandet. Kommunen säger även att flertalet verksamheter har förbättrat sitt sätt att arbeta för att tillgodose invånarnas tillkommande behov. Kungsbacka menar precis som Göteborg att kommunen har arbetat med att få till ett bra mottagande. Ordet intensivt i Kungsbackas citat kan tolkas som att en stor del av deras fokusområde och resurser har lagts på flyktingmottagandet.

Tanum visar med sitt citat att tillströmningen av människor har varit en prövning av samhällssystemet. Detta kan tolkas som att kommunen har maximerat sina resurser för att tillgodose invånarnas behov. Dessa citat visar att kommunernas ökade invånarantal gör att kommunerna kommer fokusera på demokrativärden och även andra värden som inkluderar bra mottagande, såsom bostäder och arbete. I citaten framkommer inga ekonomiska värden och tolkningen kan göras att demokrativärden kommer prioriteras över ekonomivärden vad gäller flyktingmottagandet. Men hur långt kommer kommunerna att gå? Av Tanums citat framkommer att det finns begräsningar och att för mycket fokus på demokratiska värden innebär prövningar på samhällssystemet.

Av Göteborgs och Kungsbackas citat framkommer däremot att kommunerna etablerat nya arbetsmetoder för att arbeta med demokrativärden i fortsättningen.

### **5.1.3 Hållbarhet, kultur och fritid, infrastrukturvärden**

Hittills har analysen visat att Tanum och Kungsbacka prioriterade ekonomivärden som högst under samtliga årtal medan Göteborg prioriterade demokrati- och hållbarhetsvärden över ekonomivärden 2015. Det har också framkommit att kommunerna helst prioriterar andra värden först efter att deras ekonomi är stabil. Det är svårt att veta till vilken utsträckning kommunerna följer detta och vilka värden detta gäller. Analysen visar att utöver ekonomin- och demokrativärden prioriteras hållbarhet-, kultur och fritid- och infrastrukturvärden. Vad dessa värden har gemensamt är att samtliga dessa värden ökar i prioritet genom åren. Detta kan tolkas som att kommunernas finansiella utrymme går till att öka prioriteringen av dessa värden.

Hållbarhet och Kultur och fritid är två värden som växer fram och får en stor ökning i prioritet i Göteborg under 2015. Hållbarhetsvärden är inte närvarande i Tanum och Kungsbacka 2000, 2005 och 2010. Det är först under 2015 som hållbarhet prioriteras.

”Göteborg ska vara en hållbar stad öppen för världen, där alla kan känna sig hemma. Uppdraget från våra medborgare utgör kärnan i stadens arbete. Det handlar bland annat om att säkerställa utbildning, mötesplatser och ett rikt förenings- och kulturliv som ger människor möjlighet att utvecklas. Att med service, stöd och omsorg göra skillnad. En viktig uppgift är att utvecklingen kommer alla till del och här har staden en utmaning i att minska skillnaderna i livsvillkor och hälsa (Göteborg: 2015: 2).

”Det hållbara resandet fortsätter öka men samtidigt ser vi att trenden brutits med att biltrafiken återigen ökar” (Göteborg: 2015: 3)

Göteborg inleder sin årsredovisning 2015 med att tydligt visa att kommunen prioriterar hållbarhet men också andra värden såsom demokrati-, utbildning- och kultur och fritidsvärden. Göteborg vill vara en hållbar stad som inkluderar alla medborgare. Av citatet framgår att en prioritering av andra värden såsom demokrati och utbildning skapar förutsättningar för hållbarheten att öka. Sista meningen visar Göteborgs prioritering av hållbarhetsvärden genom att minska samhällsklyftorna.

Även folkhälsan nämns fast inom ramarna av hållbarhet som det prioriterade värdet. Ekonomivärden är inte alls synliga i texten, faktum är att ekonomivärden inte får stort utrymme alls under 2015 i Göteborg. Detta kan tolkas som att Göteborg prioriterar demokrati- och hållbarhetsvärden över ekonomivärden.

Göteborg har utifrån ett medborgarperspektiv beskrivit vad stadens invånare behöver för att utvecklas. Med andra ord har Göteborg jämfört med föregående år och jämfört med Tanum och Kungsbacka skiftat perspektiv. Istället för att utgå från kommunens perspektiv vänder sig Göteborg direkt till sina medborgare. Göteborg välkomnar och försöker i texten inkludera alla nyanlända som kommit till staden och flyr från krig och förtryck. Kommunen visar också att barnen i staden ska vara i fokus. Jämfört med det andra årsredovisningarna är det första gången som en kommun tydligt tar upp och prioriterar arbetet med mänskliga rättigheter och med barn.

Genom att både börja och avsluta så tydligt med demokrati- och hållbarhetsvärden är tolkningen att Göteborg tydligt prioriterar detta över andra värden. Göteborg framställs som en öppen stad som ser till medborgarens behov före sina egna.

”Att vi kan erbjuda företag i området en snabbare och mera tillförlitlig transportled och att vi kan erbjuda alla turister en behagligare sträcka mellan Gläborg och Rabbalshede” (Tanum: 2000: 4)

”Allt fler av våra invånare reser kollektivt. Det märks i Åsa där satsningen på Åsa station blivit en stor framgång” (Kungsbacka: 2000: 5)

” En fortsatt utbyggnad av E 6, helst till fullvärdig motorväg, skapar stora möjligheter. Det gör kommunen ännu attraktivare för boende, företagande, turism och bättre möjligheter till arbetspendling” (Tanum: 2005: 4)

Dessa citat syftar till att visa Tanum och Kungsbackas intresse för infrastruktur. Tanum visar år 2000 och 2005 deras bakomliggande intressen i andra värden. Att prioritera infrastruktur ger förbättringar inom turism, boende och företagande. Med andra ord finns det bakomliggande ekonomiska och kultur och fritids intressen som förbättras genom en prioritet av infrastruktur. Synen på infrastruktur och bakomliggande intressen utvecklas med åren vilket framgår av nedanstående citat.

”Under året har kommunen infört fria resor med kollektivtrafiken för alla över 65 år. För att tidigt skapa goda vanor och uppmuntra till kollektivresande, har även Kungsbackas cirka tretusen gymnasieelever fått fria resor på fritiden och kan resa i hela regionen” (Kungsbacka: 2015: 2)

”Dessutom bygger vi flera nya gång- och cykelvägar i kommunen”  
(Kungsbacka: 2015: 2)

”Genomförandet av Västsvenska paketet fortgår och inom Sverigeförhandlingarna har nya steg tagits i planeringen för en ny stambana för höghastighetståg Stockholm–Göteborg” (Göteborg: 2015: 3)

Prioriteringen av infrastruktur har utvecklas till att innehålla hållbarhetsvärden i samtliga kommuner under 2015. Hållbarhetsperspektivet tas upp av kommunerna i form av hållbart resande. Detta betyder kommunerna kombinerar två värden, hållbarhet och infrastruktur. Första citatet visar att Kungsbacka prioriterar hållbart resande över ekonomivärden. Kommunen är villig att erbjuda gratis resor för att göra så att fler åker kollektivt. Kungsbacka tänker långsiktigt och därmed på hållbarhet. För att bibehålla att invånarna åker kollektivt även i framtiden ges förmåner i form av kostnadsminskningar. Man minskar därmed sin prioritet på ekonomivärdena och ökar samtidigt prioriteten för hållbarhet, infrastruktur och miljö och klimat.

”Under året har Göteborg fortsatt attrahera turister” (Göteborg: 2015: 2)

”...välkomna alla i ett jämlikt och inkluderande samhälle där kulturen är en dörröppnare för nya möten” (Göteborg: 2015: 2)

”Under året har tillgängligheten till kultur och fritid ökat och det ser vi bland annat i att två sporthallar och tre konstgräsplaner tagits i bruk”  
(Göteborg: 2015: 2)

Med dessa ovanstående citat visar Göteborg 2015 ett tydligt intresse för kultur och fritid vilket är en ökning från 2010 då kultur och fritid inte prioriterades. Citat två visar att prioritera kultur och fritid ger i sin tur ett ”inkluderande samhälle”. Kulturen öppnar dörrar för att andra värden såsom hållbarhet- och demokrativärden lättare ska kunna förstärkas. Citaten visar tydligt att Göteborg har satsat på kultur och fritid genom exempelvis olika anläggningar.

I inledningen av årsredovisningen tar Göteborg upp flertalet event runt om i staden som attraherar turister och förstärker kulturlivet. Tolkningen av detta är att kultur och fritid har fått en ökad prioritet jämfört med 2010. En av anledningarna till detta kan vara att kommunen ser kultur och fritid som dörröppnare till andra värden. Den ekonomiska aspekten av ökad turism och andra kultur event framkommer inte av dessa citat. Däremot beskriver Göteborg att antalet besökare på Volvo ocean race var 335 000 personer och att kulturkalaset var en folkfest med 1,5 miljoner besökare. Att kultur och fritidsvärden lockar fler människor till staden kan ses som positivt för stadens näringsliv och därigenom gynna ekonomivärden. Att kultur och fritid genererar pengar till staden är ingenting som framkommer i inledningen men kan vara ett bakomliggande intresse. Men eftersom det inte framkommer av texten kan den slutsatsen inte dras.

”Turismnäringen som sysselsätter i runda tal 400 årsarbetare kan därmed anses som ett av kommunens största företag” (Tanum 2005: 4)

Detta citat kan knytas an till föregående avsnitt. Tanum menar 2005 att turismnäringen är en av kommunens största företag. Genom att satsa på Turism ökar Tanums ekonomiska värden. Kan detta vara förklaringen till att Göteborg år 2010 och 2015 satsar på turism, kultur och fritid? Citatet från Tanum avslöjar kommunens egentliga intresse för ekonomivärdena. Turismen som företag betyder att det genererar tillväxt och ekonomiskt underlag till kommunen. Men Turism gynnar också andra värden såsom sysselsättning. Det framkommer av citatet att turismen sysselsätter 400 årsarbetare, detta ger inte bara nöjd befolkning utan återigen, ökade ekonomiska underlag. Att satsa på turism ger med andra ord ökade ekonomivärden i olika former. Om detta är anledningen till att Göteborg satsar på kultur och fritid framkommer inte. Göteborg kopplar istället kulturen som dörröppnare för demokrativärdena i föregående avsnitt. Men med tanke på kommunernas stora intresse för ekonomivärden är det inte helt orimligt att ökad ekonomi är en av anledningarna.

### **5.1.3 Utbildning, folkhälsa och miljö och klimatvärden**

Föregående avsnitt visade att Göteborg, Tanum och Kungsbacka har ökat sin prioritering av hållbarhet-, infrastruktur- och kultur och fritidsvärden. Argumentet var att kommunernas stabila ekonomi gav dem utrymme till att prioritera andra områden. Slutligen finns det tre värden kvar som kommunerna prioriterar, utbildning, folkhälsa och miljö och klimat. Gemensamt för dessa värden är att det inte har skett någon värdeutveckling under åren. Istället har dessa värden förhållit sig relativt stabila. Detta betyder att det är dessa värden som

textuellt har fått mindre utrymme och därmed minst prioritering av kommunerna.

Kanske är det så att kommunerna inte hade kvarvarande resurser och finansiellt utrymme till att öka prioriteringen av dessa värden. Det kan även vara så att kommunerna anser att dessa värden är stabila och jämfört med andra värden inte är de värden som behöver mer resurser.

I Tanum prioriterades folkhälsa 2000 och 2005. Dessa värden får dock inte lika mycket textuellt utrymme i årsredovisningarna jämfört med ekonomi- och demokrativärden. Kanske beror det på att dessa värden prioriteras i ökande grad när ekonomin är stabil. Dock säger samtliga kommuner med undantag från Kungsbacka år 2000 att deras ekonomi är stabil och att deras budget visar överskott. Detta betyder med andra ord att kommunerna har utrymme till att prioritera andra värden. Frågan är om och till vilken utsträckning detta görs. I samtliga kommuner prioriteras värdena relativt lika genom åren. Det är inte som med demokrativärden, där kommunerna förändrar och till viss del utvecklar prioriteringen med åren.

Viss förändring går att utskilja vad gäller miljö och klimat som får större utrymme i Göteborg 2015. Då samtliga kommuner säger sig ha en stabil ekonomi borde kanske en ökning av dessa värden synas genom åren. Kan det vara så att det tillgängliga finansiella utrymmet gick till demokrativärden? Om man ser till textuellt utrymme och tillgänglighet i texten så är svaret ja, demokrativärden prioriterades mer än utbildning-, folkhälsa- och miljö och klimatvärden. Citaten nedan visar vad kommunerna har sagt om dessa värden.

”Arbetsmiljöfrågorna har lyfts fram under året. Det förebyggande arbetet blir allt viktigare och om vi inte tar ett krafttag kommer ohälsan att bli mycket kostnadskrävande för kommunen i framtiden” (Tanum: 2000: 4)

”Insatser görs fortlöpande för att sänka sjukfrånvaron” (Tanum: 2005: 4)

Dessa citat visar Tanums intresse för att förbättra folkhälsan. Tanum är den enda kommunen som konkret visar att kommunen prioriterar folkhälsan. Citatet från Tanum 2000 beskriver att kommunen satsar på att lyfta folkhälsovärden och arbetsmiljöfrågorna för att förebygga ohälsan. Istället för lyfta fram invånarnas perspektiv och vilka fördelar som finns med att förbättra deras hälsa lyfter Tanum fram att det är ”kostnadskrävande för kommunen”. Med andra ord har Tanum bakomliggande ekonomiska intressen i att prioritera folkhälsan. Citatet från 2005 visar att Tanum fortfarande prioriterar folkhälsan genom fortlöpande insatser. Detta betyder att folkhälsan till viss del prioriteras över ekonomivärdena eftersom kommunen

lägger resurser på att minska sjukfrånvaron. År 2010 och 2015 är folkhälsan inte närvarande länge.

Eftersom folkhälsan inte finns med dessa år tolkas detta som att värden inte längre är ett prioriterat värde. Kanske är det så att Tanum har uppnått förbättringarna som de hoppats på och därför inte prioriterar folkhälsan längre. Bara för att ett värde inte är prioriterat betyder det inte att kommunen arbetar med det. Det kan vara så att Tanum fortsatt arbetar med folkhälsan men att det inte längre är prioriterat värde.

”De största ökningarna står nya skolor och mer hemtjänst inom äldreomsorgen för” (Kungsbacka: 2000: 5)

”Ett område som vi får kritik för är den långa kön till förskoleplatser, som kvarstår trots både ekonomiska satsningar och ett mycket ambitiöst arbete för att skapa nya platser. Att frågan inte lösts beror på att efterfrågan fortsatt att växa i en takt som tyvärr överstigit” (Kungsbacka: 2005: 5)

”Betygsresultat i årskurs 9 gick i rätt riktning” (Göteborg: 2010: 3)

”Kompetenscenter riktar sig till personer som har någon insats inom socialtjänsten i stadsdelarna och som behöver ytterligare stöd för att kunna skaffa sig ett arbete eller börja en utbildning. Idag ser vi att många företag har behov att anställa men svårt att hitta rätt kompetens, trots att arbetslösheten är hög” (Göteborg: 2015: 2)

”Att kunna erbjuda utbildningsmöjligheter på hemmaplan...” (Tanum: 2015: 7)

Dessa citat representerar utbildningsvärden i Göteborg, Tanum och Kungsbacka kommun under samtliga årtal. Utbildning är ett prioriterat fokusområde för alla kommuner. Utvecklingen är dock relativt stabil och det framkommer inte någon direkt ökning av utbildningsvärden genom åren. Kungsbacka visar år 2000 att utbildning är prioriterat över andra värden i kommunen. Det framkommer inte vilka värden som får stiga åt sidan för utbildningsvärden. Dock framkommer att hemtjänst och äldreomsorg som kan kopplas till demokrativärden är likgiltiga då satsningar även gjordes där. Om demokrati- eller utbildningsvärden var mest prioriterat framkommer inte av detta citat. Men av tidigare analys finns det mer textuellt utrymme för demokrativärden i Kungsbacka. Därför tolkas detta som att demokrativärden prioriteras över utbildningsvärden. År 2005 visar Kungsbacka att de



lägger stora resurser på utökandet på förskoleplatser. Citatet visar att invånarna inte anser det vara tillräckligt då kommunen fått kritik.

Med andra ord vill invånarna att Kungsbacka ska öka sin prioritering av utbildningsvärden för att tillgodose invånarnas behov. Av sista meningen framkommer att Kungsbacka försöker öka utbildningsvärdena men att efterfrågan och behovet ökar samtidigt. Göteborg visar med sina citat från 2010 och 2015 att utbildning är ett prioriterat område och att olika satsningar på förbättring görs. Av sista meningen från Göteborgs citat från 2015 framkommer att en prioritering i utbildningsvärden ger nytta av andra värden såsom ekonomi och sysselsättning. Tolkningen är att Göteborg satsar på utbildningsinsatser för att främja ekonomin och öka sysselsättningen. Tanum vill kunna erbjuda utbildningsmöjligheter på hemmaplan. Detta kan tolkas precis som med Göteborgs citat att satsningar på utbildning i kommunen kan generera nytta av andra värden.

”Under året genomfördes ett antal satsningar på att förbättra miljön i Göteborg” (Göteborg: 2010: 2)

”En ljuspunkt under året var att världens länder i december enades om ett klimatavtal vid COP21 i Paris” (Göteborg: 2015: 2)

”Bilresorna har därmed minskat med motsvarande två varv runt jordklotet – varje vecka! Då minskar koldioxidutsläppen årligen med 1 000 ton”  
(Kungsbacka: 2015: 2)

”...rättsäkra, rättvisa och miljövänliga” (Tanum: 2015: 7)

Citatet visar att Göteborg och Kungsbacka har satsat och avlagt resurser på att förbättra kommunernas miljö. Både Göteborg och Kungsbacka diskuterar 2015 i detalj om vad kommunerna har jobbat med inom miljö och klimat. Som exempel presenteras ett projekt som ska förbättra kväve- och fosforreningen i Göteborg medan Kungsbacka presenterar en ökning av miljömärkta rengöringsmedel. Genom åren har Göteborg och Kungsbacka ökat sin prioritering av miljö- och klimatvärden. År 2010 var miljö och klimat inte prioriterat värde för både Kungsbacka och Tanum. Tanum visar en viss ökning av miljö och klimat 2015 då kommunen vill vara miljövänliga. Men jämfört med Kungsbacka och Göteborg är Tanum inte alls lika detaljrika och det är enbart ordet miljövänliga i texten som indikerar att kommunen

har ett klimat och miljöintresse. Citatet visar samtidigt att Tanum likställer miljö och klimat med rättssäkra och rättvisa som är två demokratiska värdeord.

Av tidigare analys framkommer att Tanum textuellt prioriterar demokrativärden mer än miljö och klimat som enbart finns representerat med ordet miljövänliga.

## **5.2 Identitet och mål**

Analysen av kommunernas identitet och mål visar att kommunerna prioriterar främst ekonomivärden följt av demokrati-, utbildning-, folkhälso-, infrastruktur- och miljö och klimatvärden. Samtliga kommuner har stort intresse för ekonomivärden i form av näringslivet som ökade i prioritering med åren och var som starkast under 2015. Det andra värdena håller sig på en relativt stabil nivå. Sammanfattningsvis visar analysen av identitet och mål att om den allmänna nyttan är större än det ekonomiska nyttorna prioriterar kommunerna andra värden över ekonomivärden.

### **5.2.1 Ekonomivärden**

Analysen av ekonomivärdena visar att kommunerna utvecklar och ökar prioriteringen inom näringslivet. Till skillnad från fokusområdet där prioriteringen av ekonomivärden minskade med åren är det tvärtom inom identitet och mål. Det är först under 2010 och 2015 som ekonomivärdena får som störst prioritering. Detta framgår av citaten nedan.

”Vi arbetar även med ett förbättrat näringslivsklimat...Jag lägger stor vikt på företagsbesök. Har besökt cirka 80 företag sedan jag tillträdde som kommunalråd” (Tanum: 2010: 4)

”Särskilt roligt är att vårt arbete med service till näringslivet är mycket framgångsrikt. Det är ett område där vi för ett antal år sedan fick ta emot kritik, men där våra förändrade ambitioner gett mycket god utdelning” (Kungsbacka: 2010: 5)

”En avgörande fråga för att främja tillväxt och fler jobb är företagande. Näringslivsklimatet har förbättrats under året med en ökad kundnöjdhet med stadens service” (Göteborg: 2015: 2)

”Kungsbacka ska också vara en företagsvänlig kommun. Därför vill vi speciellt värna näringslivet och har tagit fram ett näringspolitiskt program

under året. För att öka servicen har vi satsat på att bli än bättre på tillgänglighet och bemötande” (Kungsbacka: 2015: 3)

Dessa citat visar att Göteborg, Tanum och Kungsbacka år 2010 och 2015 prioriterar ekonomivärden i form av företag och näringsliv. Tanum säger 2010 att de lägger stor vikt på företagsbesök och att flertalet besökt har ägt rum. Kungsbacka visar med citatet 2010 att de har förbättrat sin service till näringslivet. Ordet service kan kopplas till demokrativärden. Tolkningen av detta är att Kungsbacka genom att prioritera demokrativärden visar sitt egentliga underliggande intresse för att öka och förbättra relationen till företagen och näringslivet. År 2015 visar citatet från Kungsbacka att kommunen fortfarande vill satsa på företagande och har tagit fram ett näringspolitiskt program. Precis som 2010 vill Kungsbacka satsa på service till näringslivet. Med andra ord vill Kungsbacka förbättra demokrativärden i form av service, bemötande och tillgänglighet för att tillfredsställa sina ekonomiska intressen.

Precis som Kungsbacka vill Göteborg ge ökad service till näringslivet. Göteborg visar med sitt citat att resurser på förbättrad service och kundnöjdhet redan har gjorts och att detta har förbättrat näringslivsklimatet. Det framkommer även av samtliga citat som är framåtsyftande att näringsliv och företagande vara ekonomiorde som finns med även i framtiden.

Vi har successivt gått över till målstyrning. I år redovisar flertalet av nämnderna en hög grad av måluppfyllelse på de av kommunfullmäktige fastlagda målen ( Kungsbacka: 2005: 5)

Nämnderna har i stort klarat sina verksamhetsmål (Tanum: 2005: 4)

Å andra sidan kan man säga att det kanske inte är det viktigaste målet. Det viktigaste för kommunen är att den egna ekonomin är i balans (Tanum; 2000: 4)

Tanum och Kungsbacka var under 2005 och 2000 tydliga med att betona betydelsen av målstyrning. Kungsbacka visar att det var 2005 som kommunen gick över till målstyrning. Det framkommer också av citatet att kommunen har en hög grad av måluppfyllelse. Tanum menar samma sak som Kungsbacka år 2005 med att kommunen i stort sett klarat sina verksamhetsmål. Både Kungsbacka och Tanum visar samtidigt att de inte har uppnått alla målen. Men istället för att lägga fokus på det faktum att vissa mål inte är uppfyllda vill kommunerna istället visa att de jobbar utifrån målstyrning och har verksamhetsmål.

” Samtidigt finns det sådant vi vill göra ännu bättre och saker som vi inte gör i dag som vi skulle vilja göra. För att genomföra detta krävs ett fortsatt stramt budgetarbete och ansträngningar till ökad effektivitet i användning av de kommunala medlen (Tanum: 2000: 4)

” Med stor inflyttning och starkt skatteunderlag borde Kungsbacka ha ett drömläge!...Kungsbacka har därför mycket svårt för att finansiera alla de investeringar i bl a nya skolor och äldreomsorg som en växande befolkning behöver” (Kungsbacka: 2000: 5)

”Vi måste noggrant analysera varje investering” (Tanum: 2010: 4)

”Två viktiga förklaringar till förbättringen var högre skatteintäkter och regeringens konjunkturstöd, som till stora delar var tillfälligt under 2010” (Göteborg: 2010: 2)

Dessa citat visar närvaron av ekonomivärden i kommunerna. Tanum säger 2000 att det finns områden som de vill bli bättre på och att detta ska lösas med fortsatt stramt budgetarbete. Fortsättningsvis menar Tanum att det finns saker som kommunen inte gör men vill göra samtidigt som de påpekar att budgeten prioriteras först. Med ett fortsatt stramt budgetarbete visar kommunen tydligt att ekonomivärden kommer även i framtiden vara grunden i kommunens arbete. Tanum säger även att de krävs ökad effektivitet, detta kan tolkas som att kommunen i framtiden kommer fokusera på ekonomivärden. Kungsbacka menar år 2000 att kommunen borde ha ett drömläge med ökade skatteunderlag. Dock fortsätter kommunen med att säga att de har gått back med 100 miljoner per år och att kommunen inte kan investera i de värden som behövs såsom skola och äldreomsorg. Detta visar att kommunen är ekonomiskt medvetna och låter ekonomin styra kommunens val. Kommunen väljer att spara pengar hellre än att sätta sig i skuld. Detta betyder att kommunen visar sin prioritering, att om kommunens ekonomi inte är stabil så investerar inte kommunen på andra värden. Samtidigt visar detta kommunens intresse för att prioritera andra värden men att detta kräver en stabil ekonomi först. Detta kan knytas an till diskussionen i föregående avsnitt om fokusområde, som visar att en stabil ekonomi gör att kommunerna kan fokusera på andra värden i verksamheten. Citatet kan knytas an med det Tanum säger 2010. Tanum säger att varje investering måste analyseras noga. Detta tolkas som att innan en kommun investerar i ett värde, måste det utvärderas om

nyttan kommer bli tillräckligt hög. Citatet från Göteborg valdes ut för att visa kommunernas intresse och prioritering av skatteunderlag.

Högre skatteunderlag används ofta av kommunerna för att beskriva sin stabila ekonomi och att det är grunden för en fortsatt ekonomisk utveckling.

#### **4.2.2 Demokrativärden**

Till största delen visar analysen att det främst är ekonomivärden som prioriteras över andra värden inom identitet och mål. Jämfört med fokusområdet prioriteras demokrativärden mindre inom identitet och mål och är inte tydligt närvarande i kommunerna under 2010 och 2015.

”Man skall på ett bättre sätt kunna se vad man får för pengarna!”

(Kungsbacka: 2000: 5)

”Den kommunala servicen skall vara så obyråkratisk som det är möjligt, med hänsyn till den myndighetsutövning kommunen har i vissa avseenden.

Service skall kännetecknas av medmänsklighet, hög tillgänglighet, snabba och korrekta svar” (Tanum 2000: 5)

Citatet från Kungsbacka visar att kommunen vill stärka och i högre grad prioritera demokrativärden i framtiden. Citatet tolkas som att kommunen vill öka sin transparens och att invånarna ska få ökad insyn i verksamheten och därigenom ge invånaren ökat inflytande i verksamheten och dess processer. Samtligt visar citatet att ekonomivärden finns tillgängliga. Ur ett ekonomiskt perspektiv kan det även tolkas som att kommunen vill öka sin effektivitet och på ett bättre sätt ta till vara på kommunens resurser. Citatet är framåtsyftande vilket betyder att Kungsbacka vill förbättra detta i framtiden och anser sig inte vara tillräckligt bra på detta år 2000. På ett bättre sätt visar att kommunen vill arbeta och förbättra detta i framtiden. Dock återfinns inte framåtsyftande demokrativärden i Kungsbacka eller Tanums kommun år 2005.

#### **5.2.3 Folkhälsa, infrastruktur och miljö och klimatvärden**

Av det nämnda värdena är det främst infrastruktur som prioriteras följd av miljö och klimatvärden. Dessa värden prioriteras även under 2010 och 2015 vilket betyder att de värdena prioriteras över demokrativärden. Utbildningsvärden återfinns inte som prioriterat ämne under något av årtalen. Tolkningen är därför att utbildningsvärden prioriterades minst av nämnda värden.

”Det nya reningsverket, är en mycket omfattande investering för en kommun av Tanums storlek men strategisk oerhört betydande för kommunen såväl från ett utveckling- som miljöperspektiv” (Tanum: 2010: 4)

”Allt fler av våra invånare reser kollektivt” (Kungsbacka: 2015: 2)

Dessa citaten visar att ekonomivärden inte alltid dominerar över andra värden. Tanum argumenterar för att den omfattande investeringen ger nytta för utvecklings och miljövärden. Med andra ord prioriteras utveckling och miljövärden över ekonomivärden i detta fall. Citatet visar också att Tanum har tänkt igenom och analyserat investeringen noga. De visar en ekonomisk medvetenhet i sin investering och vad den har för fördelar såväl som nackdelar. I slutändan var det allmänna nyttorna som prioriterades över kommunens ekonomi. Kungsbacka visar 2015 att kommunen satsar på kollektivtrafiken och har målet att detta ska öka i framtiden. Att öka kollektivtrafiken visar att kommunen värnar om infrastruktur och miljö och klimat.

”Under 2006 kommer en hälsoutvecklare att projektanställas” (Tanum: 2005: 4)

”Arbetet med att bygga ut förskolan fortsatte” (Göteborg: 2010: 3)

”Inför 2012 önskar jag mig etableringar av nya spännande verksamheter, byggnation av hyresrätter, åter/nyinflyttning av fler unga människor, att vi kan fortsätta satsa resurser i det hälsofrämjande arbetet med familjecentralen och folkhälsorådet som viktiga motorer, utbyggnad av gång och cykelvägar, att vi inser styrkan i att ha samhällen och landsbygd med olika företräden och möjligheter” (Tanum: 2010: 5)

Tanum visar 2005 att insatser gör för att förbättra folkhälsan i framtiden. Tanum prioriterar folkhälsa över ekonomivärden i detta fall genom att anställa en hälsoutvecklare. Citaten från Göteborg och Tanum 2010 visar kommunerna prioriterar andra värden såsom utbildning, utbyggnad, folkhälsa, familjeomsorg och infrastruktur. Båda citaten är framåtsyftande, vilket betyder att arbetet med dessa värden kommer fortsätta i framtiden. Göteborg visar med ordet ”fortsatte” att utbygget av förskolan redan har börjat medan Tanum visar att de ”önskar” genomföra dessa etableringar i framtiden.

”Vilken sträckning som E 6 skall ha genom Världsarvet, trafikplatsernas lägen och vilka trafikplatser som kommer att genomföras i Tanums kommun, diskuteras ständigt mellan kommunen och företrädare för Vägverket” (Tanum: 2005: 4)

”Flera beslut togs under året för att skapa framtidens infrastruktur i staden” (Göteborg: 2010: 3)

”...vi har fått vår efterlängtrade motorväg” (Tanum 2015: 6)

”För knutpunkterna i Hede, Särö och Snipen finns färdiga planer för ytterligare förbättringar av kollektivtrafiken” (Kungsbacka: 2015: 2)

Göteborg, Tanum och Kungsbacka visar med dessa citat att infrastruktur är ett prioriterat värde under åren. Båda citaten visar att Göteborg och Tanum kommer arbeta med infrastruktursatsningar i framtiden. Citatet från Tanum 2015 visar att kommunen mellan 2005 och 2015 satsade på infrastruktur och att målet uppnåddes 2015. Samtidigt säger Tanum 2015 att ”Många stora projekt är på gång” och nya mål inom infrastruktursatsningar har gjorts. Kungsbacka visar med sitt citat från 2015 att kollektivtrafiken ska byggas ut. Tolkningen är därmed att kommunerna har prioriterat infrastruktur inom mål och identitet och att nya satsningar väntas i framtiden.

### **5.3 Tillgänglighet**

Av kommunernas prioriterade värden är ekonomivärdena det tillgängliga värdet år 2000, 2005 och 2010. Detta beror på att ekonomivärden dominerar språket, problemlösning, beslutsfattande och samordning. Efter analysen är det tydligt att det främst är ekonomiska värdeord som används under dessa årtal. Att ekonomivärden dominerar och finns tillgängliga visas återigen i Tanum med följande citat:

”Samtidigt finns det sådant vi vill göra ännu bättre och saker som vi inte gör i dag som vi skulle vilja göra. För att genomföra detta krävs ett fortsatt stramt budgetarbete och ansträngningar till ökad effektivitet i användning av de kommunala medlen” (Tanum: 2005: 4)

Detta citat visar att det som ska ligga i grund för Tanums arbete är ett stramt budgetarbete. Citatet visar även att kommunen kommer anstränga sig och därmed jobba ännu hårdare för att öka effektiviteten.

Med andra ord är det ekonomivärden som ligger till grund och är tillgängliga för Tanums arbete.

”Ett omfattande arbete genomfördes med effektiviseringar, förändringar i organisationen, utförsäljning av fast egendom och skattehöjningar”  
(Kungsbacka: 2005: 5)

Detta citatet från Kungsbacka visar att ekonomivärden finns tillgängliga i deras arbete och att året 2005 bestod av effektiviseringar och förändringar i organisationen. Med andra ord visar citatet att Kungsbacka kommun har ekonomivärden tillgängliga i beslutsfattandet och samordningen.

”Genom att även fortsättningsvis ha bra kontroll på kommunens ekonomi kan vi fortsätta utveckla verksamheten och därmed förädla Tanum till en verklig pärla i Bousläns kommunala landskap” (Tanum 2010: 4)

Den successivt ökande kostnadsnivån för det ekonomiska biståndet under 2009 stabiliserades under 2010 på en hög nivå (Göteborg: 2010: 2)

”Det kräver att alla medarbetare, chefer och förtroendevalda gör sitt allra bästa för att ge en fullgod service med bästa valuta för satsade skattekronor”  
(Kungsbacka: 2010: 5)

Dessa citat visar att kommunerna har ett underliggande ekonomiskt intresse och att ekonomivärden är tillgängliga i språket såväl som i beslutsfattandet. Tanum visar tydligt att det är ekonomin är tillgängligt i styrningen genom att de ska hålla en bra kontroll på kommunens ekonomi för att sedan utveckla resten av verksamheten. Citatet från Göteborg visar tillgängligheten av ekonomin i form av språket. Inledningen av årsredovisningen handlar enbart om ekonomivärden och tillsammans med ovanstående citat är ekonomivärden dominerande i språket. Kungsbacka visar med detta citat att det är ekonomi som ska driva deras arbete. Kungsbacka visar här att effektivitet ska ligga till grund för arbetet och att inget slöseri av resurser får göras. Med andra ord syns ekonomivärdenas dominans i beslutsfattandet.

”Utsattheten och tragedier på medelhavet har berört många och skapat ett starkt engagemang för att hjälpa människor” (Göteborg: 2015)



”Det ekonomiska resultat 2015 blev 6 miljoner kronor” (Tanum: 2015: 6)

”Det ger förutsättningar som behövs när vi planerar för en växande kommun” (Kungsbacka: 2015: 2)

2015 är det ekonomi-, demokrati- och hållbarhetsvärden som är tillgängliga. Hållbarhet och demokrati finns tillgängliga i Göteborg i såväl språket som i beslutsfattandet och meningsskapandet. Göteborg visar på olika sätt hur demokrati och hållbarhetsvärden finns tillgängliga för invånarna och medarbetarna. Citatet ovan representerar hur Göteborg gör dessa värden tillgängliga. I språkbruket kan utsatthet, engagemang och hjälpa människor visa tillgängligheten av demokrati värden. Det framgår också att Göteborgs problemlösning och samordning påverkas och är tillgängligt för dessa värden. Med orden det har ”skapat ett starkt engagemang att hjälpa människor” framgår att kommunen arbetar med dessa värden i verksamheten. På samma sätt är hållbarhetsvärden tillgängliga där kommunen både språkmässigt identifierar Göteborg som en hållbar stad och samtidigt visar att problemlösning, samordning och beslutsfattande påverkas av hållbarheten, genom att försöka ” minska skillnaderna i livsvillkor” (Göteborg: 2015). Citat två från Tanum visar att det är ekonomivärdena som finns tillgängliga. Både språkligt och i beslutsfattande, samordning och problemlösning är det ekonomivärden som är tillgängliga i kommunen. I Kungsbacka är det jämfört med Göteborg och Tanum inte lika självklart vilka värden som är tillgängliga. Men i slutändan är det ekonomivärden. Detta kan ses i problemlösning och samordning. Citatet ovan är hämtat från ett stycke som beskriver Kungsbackas ekonomiska resultat. Kommunen menar att det positiva resultatet gör att kommunen kan planera och arbeta för en växande kommun. Med andra ord är det ekonomivärden som ger kommunen förutsättningar att se till andra värden.

#### **5.4 Sammanfattning av värden och normer i kommuner**

Textanalysen visade att ekonomi-, demokrati-, hållbarhet-, kultur och fritid-, infrastruktur-, utbildning-, folkhälsa -och miljö och klimatvärden var prioriterade värden inom den kommunala styrningen som fokusområden och som identitet och mål. Ekonomivärden var tillgänglig inom samtliga kommuner förutom i Göteborg 2015, istället var hållbarhet och demokrati tillgängliga. Nedan kommer en kortfattad sammanställning av resultatet i vardera kategori att presenteras.

Inom fokusområdet var det kultur och fritid- samt hållbarhetsvärden som prioriterades av Kungsbacka och Göteborg först år 2015 medan folkhälsa enbart prioriterades 2000 och 2002 av Tanum. Resterande värden prioriterades under samtliga årtal fast i olika omfattning. Mellan 2000 och 2015 var det ekonomivärden som prioriterades över resterande värden i Tanum och Kungsbacka. I Göteborg prioriterades ekonomivärden över andra värden år 2010 men år 2015 var det demokrativärden och hållbarhet som prioriterades över det andra värdena. I analysen av fokusområde framkom att kommunerna tenderar att prioritera ekonomivärden först för att skapa en stabil ekonomi. Det är först när ekonomin är stabil som kommunerna väljer att öka prioriteringen av andra värden. Analysen visade att demokrati, infrastruktur och kultur och fritid ökade i prioritering år 2010 och 2015 i samtliga kommuner medan utbildning och miljö och klimat inte ökade utan förblev relativt stabila i utvecklingen under samtliga årtal.

Analysen av mål och identitet visade att samtliga kommuner har stort intresse för ekonomivärden i form av näringslivet. Ekonomivärdena ökade i prioritering med åren och var som starkast under 2015 medan det andra värdena håller sig på en relativt stabil nivå. Demokrativärden minskade i prioriteringen genom åren och var inte ett prioriterat värde under 2010 och 2015. Infrastrukturen var däremot prioriterad av samtliga kommuner genom åren medan Kungsbacka och Tanum visade att det under 2010 och 2015 prioriterade miljö och klimat. I analysen av identitet och mål framkom att om den allmänna nyttan är större än det ekonomiska nyttorna prioriterar kommunerna andra värden över ekonomivärden. Hur kommer det sig att demokrativärden ökar genom åren inom fokusområdet men minskar inom identitet och mål? Detta kan bero på att identitet och mål är framåtsyftande och att kommunerna prioriterar att lägga sina resurser på ekonomivärden i fokusområdet eftersom det ger direkt utdelning. Med diskussionen om att mottagandet av flyktingar har präglat 2015 kan det tolkas som att ökningen på befolkningen har krävt resurser omgående från kommunen gällande demokrativärden men också från andra områden. Som tidigare nämnt betyder inte att demokrativärden och andra värden som inte finns prioriterade här att kommunerna inte arbetar med dessa. Kommunerna har säkerligen demokratiska såväl som andra icke ekonomiska mål. Denna analysen kan enbart konstatera att utifrån textanalysen är dessa värden inte bland de främst prioriterade värdena.

Analysen av tillgänglighet visar att ekonomivärden är tillgängligt inom samtliga kommuner via språk, beslutsfattande, samordning och meningsskapande.

Under 2015 är det ekonomi-, hållbarhet- och demokrätivärden som är tillgängligt. Demokrat och hållbarhet finns tillgängligt i Göteborg under 2015. Sammanfattningsvis visar analysen att det råder en ojämn värdeprioritering. Detta betyder att vissa värden prioriteras mer än andra. Ekonomi-, demokrati- och hållbarhetsvärden är de värden som överlag prioriteras mer än det andra värdena. Vidare är ekonomivärden kulturellt inbäddade i den kommunala styrningen. Detta beror på att samtliga kategorier som är nödvändiga för att kulturell inbäddning ska ske innehåller ekonomivärden.

### **5.5 Fördelning av värden och normer inom kommunal styrning**

Textanalysen ovan visade att enbart ekonomivärden är kulturellt inbäddade. Detta avsnitt presenterar empiri från genomförda intervjuer med tre politiker inom kommunstyrelsen i Göteborg, Tanum respektive Kungsbacka kommun.

Intervjuerna ska ses som ett komplement till den ovanstående textanalysen. Intervjuerna kan ge en indikation på om det är balans eller obalans mellan det värdena och normerna som anses styra kommunernas arbete i föregående avsnitt. Intervjuerna kan också visa om något av värdena dominerar styrningen framför andra värden och normer i kommunerna. Politikerna fick besvara tre frågor (se bilaga ett) där syftet var att rangordna värdena från textanalysen i föregående avsnitt. Om politikerna ansåg att ett eller flera värden prioriterades lika i styrningen, alltså balanserade varandra, kunde detta anges.

Genom att låta politikerna rangordna befintliga värden kan det ge en indikation på hur värdefördelningen ser ut och om något av värdena dominerar styrningen. Analysen av intervjuerna visade att av de värden och normer som anses styra kommunernas arbete råder en ojämn värdeprioritering. Detta på grund av att vissa värden prioriteras mer än andra. Resultatet av intervjuerna visade också att det råder obalans i styrningen genom att ekonomivärdena dominerar styrningen idag. Samtidigt visar analysen att det råder skilda uppfattningar om vilka värden som styr idag och vilka värden som bör styra. Alla kommuner är överens om att ekonomivärden dominerar styrningen och att demokrati- och hållbarhetsvärden bör få en större prioritet. Göteborg och Kungsbacka tror att en omprioritering av värden kommer att ske i framtiden till hållbarhet- och demokrätivärdens fördel medan Tanum tror att ekonomin fortsatt kommer dominera styrningen. Precis som föregående avsnitt kommer analysen genomföras med hjälp av citat från politikerna. I tabell 5 sammanfattas resultatet från intervjuerna.

Tabell 6, rangordning av värden.

Frågor	1.Vilka värden styr din kommun idag?	2.Vilka värden bör styra din kommun?	3.Vilka värden kommer styra din kommun i framtiden?
<b>Göteborg</b>	Ekonomi, hållbarhet, demokrati, miljö, kultur och fritid, infrastruktur, utbildning	Hållbarhet, demokrati, ekonomi, kultur och fritid, infrastruktur, miljö och klimat, utbildning	Demokrati, hållbarhet, ekonomi, utbildning, infrastruktur, kultur och fritid, miljö och klimat
<b>Tanum</b>	Ekonomi, demokrati, hållbarhet, miljö och klimat, infrastruktur, utbildning, kultur och fritid	Demokrati, hållbarhet, ekonomi, utbildning, miljö och klimat, kultur och fritid, infrastruktur	Ekonomi, demokrati, hållbarhet, miljö och klimat, infrastruktur, kultur och fritid, utbildning
<b>Kungsbacka</b>	Ekonomi, demokrati, hållbarhet, kultur och fritid, infrastruktur, miljö och klimat, utbildning	Demokrati, hållbarhet, ekonomi, miljö och klimat, infrastruktur, utbildning, kultur och fritid	Hållbarhet, demokrati, ekonomi, miljö och klimat, infrastruktur, kultur och fritid, utbildning

Tabellen rangordnar värden i den ordningen som politikerna anser att dem prioriteras.

”Ekonomi är överordnat allt i kommunen”(Göteborg: 2016)

”Kommunen prioriterar ekonomin, ibland kanske lite för ofta, men det är så vårt samhälle är uppbyggt idag” (Kungsbacka: 2016).

”Ekonomi är alltid i första rummet” (Tanum: 2016)

På fråga ett (se tabell) är politikerna överens och anser att det är ekonomin som prioriteras över resten av värdena och styr kommunernas arbete idag. Enligt Göteborg beror det på att kommunen inte kan överstiga budgeten. Fortsättningsvis menar Göteborg att det är när kommunen har kontroll över ekonomin och när den är ”i balans” som kommunerna kan se till andra värden (Göteborg: 2016). Precis som Göteborg säger Tanum att kommunen inte kan se till andra värden utan att ta hänsyn till ekonomin.

Tanum fortsätter med att säga att ekonomin prioriteras även över demokratin, vilket ”kanske låter konstigt, men så är det idag” (Tanum: 2016). Kungsbacka säger att demokratin är viktig men att ekonomin ofta tar överhand ändå. Kommunen försöker alltid se till invånarnas bästa med ekonomin som styrmedlen. Kungsbacka menar att detta är en stor utmaning för alla kommuner, att tillfredsställa invånarens behov inom det ekonomiska ramarna. Tanum och Kungsbacka anser att demokrati prioriteras efter ekonomi medan Göteborg tycker att det är hållbarhet som styr deras arbete efter ekonomivärdena idag. Både Göteborg och Kungsbacka har utbildning som det sista prioriterade värdet. Enligt Göteborg har utbildning varit undermålig, till och med ”katastrofal” under en lång tid. Tanum placerade kultur och fritid sist och menar att kommunen borde satsa med på detta i framtiden. Kungsbacka är den kommun som prioriterar miljö och klimat minst med kommentaren att miljö såklart är viktigt och staden har många miljömål och projekt, men ibland kommer det i skymundan för andra värden.

”Vi måste tänka hållbart” (Göteborg: 2016)

”Demokrati är det absolut viktigaste värdet”(Tanum: 2016)

”Demokratin är viktig, allas lika värde och mänskliga rättigheter är prioriterade områden för oss” (Kungsbacka: 2016)

På andra frågan om vilka värden som bör styra kommunernas arbete är svaren ovan ganska lika. Tanum och Kungsbacka tycker att demokratin ska prioriteras över de andra värdena. Tanum menar att demokrati är den offentliga verksamhetens- och kommunen kärna och att ”det är demokrati som borde styra idag” (Tanum: 2016). Precis som Tanum menar Kungsbacka att det är medborgaren och mänskliga rättigheter som borde styra deras arbete. Göteborg menar att det är hållbarhet som bör vara det mest prioriterade värdet och menar att ett hållbart samhälle är väldigt viktigt för att kommunen ska växa och locka till sig fler invånare i framtiden. Göteborg placerar kultur och fritid på fjärde plats över prioriterade värden och fortsätter med att säga att staden har under lång tid prioriterat evenemang. Samtliga kommuner är eniga om att ekonomivärden ska vara på tredjeplats. Göteborg placerade återigen utbildningsvärden sist, trots deras kommentar om att utbildningen är katastrofal. Göteborg menar att prioritering av utbildning måste ske men jämfört med de andra värdena hamnar den ändå sist.

”Vi måste fortsätta arbeta för en hållbar utveckling”( Göteborg: 2016)

”De kommer att fortsätta ha en ekonomi i "balans" som sitt högsta mål”  
(Tanum: 2016)

”Förhoppningsvis kommer demokratin och långsiktig hållbarhet att vara de värden som styr in i framtiden” (Kungsbacka: 2016)

På fråga tre om vilka värden som ska styra kommunernas arbete i framtiden kan återigen ett gemensamt mönster utskiljas trots vissa olikheter. Göteborg och Kungsbacka är eniga om att hållbarhet kommer vara ett prioriterat värde i framtiden. Göteborg vill att hållbarhet ska vara det högst prioriterade värdet men säger samtidigt att hållbarhet och demokrati är förutsättningarna för ett stabilt samhälle och utgör också basen för ekonomin.

Kungsbacka är eniga med Göteborg och säger att om vi vill ha ett hållbart samhälle är det viktigt att prioritera de mjuka värdena ”det kommer utgöra grunden för vår ekonomi” (Kungsbacka: 2016). Tanum menar dock att ekonomi fortsättningsvis kommer att prioriteras högst med kommentaren att det inte kommer bli någon förändring i prioriteringen under denna mandatperiod. Fortsättningsvis menar Tanum precis som Göteborg och Kungsbacka att hållbarhet och demokrati är viktiga värden att ta hänsyn till och att ”det är viktigt att tänka hållbart för att kommunen ska kunna utvecklas i framtiden” (Tanum: 2016). Enligt Tanum inkluderar hållbarhet till viss del miljö men främst social hållbarhet, boende och sysselsättning, vilket är grunden för ett stabilt samhälle över tid.

Kommunerna är alltså eniga om att demokrati och hållbarhet bör vara prioriterade värden i framtiden. Kommunerna har dock olika svar på vilket av värdena som ska prioriteras minst. Göteborg har placerat miljö och klimat sist med kommentaren att miljö kan delvis inkluderas i det hållbara värdena. Tanum och Kungsbacka har placerat kultur och fritid följt av utbildning sist. Enligt Tanum beror prioriteringen helt på vem som sitter vid den politiska makten. Enligt Tanum skulle ett liberalt styre sannolikt motivera större satsningar på utbildning och kultur i framtiden.

## **5.6 Sammanfattning av rangordning av värden och normer**

Analysen av intervjuerna visar att det råder en ojämn värdeprioritering mellan de värden och normer som anses styra kommunernas arbete. Resultatet av intervjuerna visade även att det råder obalans i styrningen då ekonomivärdena dominerar styrningen idag.

Alla politiker är överens om att ekonomi dominerar över andra värden i den kommunala styrningen idag. Ekonomi- följs av demokrati- och hållbarhetsvärden medan utbildning, infrastruktur och kultur och fritidsvärden främst placeras sist. Vidare visar analysen att politikerna vill att demokrati ska styra verksamheten följt av hållbarhet och ekonomi. Detta betyder att styrningen idag inte går ihop med politikernas önskemål om hur det borde styras. Däremot anser politikerna från Göteborg och Kungsbacka att demokrati och hållbarhet i framtiden kommer att dominera styrningen. Medan Tanum fortfarande tror att ekonomin kommer dominera styrningen. Politikerna från Göteborg och Kungsbacka förväntar sig med andra ord att prioriteringen ska skifta i framtiden. Försättningsvis är samtliga kommuner eniga om att utbildning- och kultur och fritidsvärden är i botten både inom hur kommunerna styr idag, hur det borde styras och hur det kommer styras i framtiden.

Intervjun från politikerna överensstämmer till stor del med textanalysen. Rangordningen av värden visade att det råder en obalans mellan de värdena och normerna som anses styra kommunernas arbete. Enligt politikerna dominerar ekonomivärden men istället bör demokrati- och hållbarhetsvärden också styra kommunernas arbete i större utsträckning. Att ekonomivärden dominerar inom den kommunala styrningen visade även textanalysen som identifierade att ekonomivärden var kulturellt inbäddade.

## **6. Diskussion och slutsats**

I detta avsnitt kommer slutsatserna från resultatet att presenteras och uppsatsens forskningsfråga och underfråga att besvaras. Slutsatserna kommer att diskutera likheter och skillnader mellan primär och sekundärdata följt av en summerande diskussion. Därefter kommer uppsatsens forskningsfråga och underfråga att besvaras och diskuteras. Avslutningsvis kommer uppsatsen bidra till vidare forskning att diskuteras.

Studien har undersökt vilka värden och normer som finns inom den kommunala styrningen och varför ekonomivärden tenderar att dominera över andra värden och normer.

Syftet med studien var att besvara följande forskningsfråga och underfråga:

- Varför tenderar ekonomivärden att dominera över andra värden och normer inom kommunal styrning?
  - Vilka andra värden och normer prioriteras inom den kommunala förvaltningen?

För att besvara forskningsfrågan och underfrågan har uppsatsen analyserat kommunstyrelsens sammanfattning av det gångna året i årsredovisningar vart femte år mellan intervallet 2000-2015 i Göteborg, Tanum och Kungsbacka kommun. Vidare har uppsatsen med hjälp av tre intervjuer med politiker från respektive kommun analyserat den kommunala styrningen för att se om det är balans eller obalans mellan det värdena och normerna som anses styra kommunernas arbete. Svaret på studiens frågeställningar kommer nu att presenteras nedan.

Svaret på underfrågan är att utöver ekonomivärden är demokrati, hållbarhet, kultur och fritid, infrastruktur, utbildning, folkhälsa och miljö och klimat prioriterade värden inom den kommunala styrningen. Hållbarhet- och kultur och fritidsvärden prioriterades först av Göteborg och Kungsbacka 2015. Folkhälsovärden prioriterades enbart av Tanum 2000 och 2005. Resterande värden demokrati, infrastruktur, utbildning, miljö och klimat har prioriteras mellan samtliga årtal i kommunerna fast i olika stor omfattning.

Svaret på forskningsfrågan är att ekonomivärden tenderar att dominera över andra värden i kommunal styrning eftersom ekonomivärden är det enda värdet som är kulturellt inbäddat inom kommunen. Analysen har visat att ekonomivärden finns inom kommunernas fokusområde, identitet och mål och tillgänglighet. Ekonomivärden är det enda värdet som finns i alla tre kategorier vilken är en förutsättning för kulturell inbäddning att bildas. Resterande värden uppfyller inte kraven för att vara kulturellt inbäddade. Det är hållbarhet- och demokrativärden som har starkast potential av det andra värdena till att bli kulturellt inbäddade i framtiden då dessa värden fanns inom fokusområde och tillgänglighet år 2015.

Att ekonomivärden tenderar att dominera den kommunala styrningen finns det stöd för i analysen från politikerna. Politikernas svar visar att det är obalans mellan det värdena och normerna som anses styra kommunernas arbete. Intervjun med politikerna visar också att de värden som styr idag inte överensstämmer med de värden som bör styra kommunen.



Denna obalans beror enligt politikerna på att ekonomin dominerar över andra värden i kommunen idag. Detta betyder att ekonomivärden som enda dominerande värdet, kan vara kulturellt inbäddad vilket bekräftas av textanalysen av årsredovisningarna.

### **6.1 Slutsatser**

Efter att analysen är gjord och forskningsfrågan och underfrågan är besvarad kan några slutsatser från studien göras. Uppsatsen har visat att ekonomivärden tenderar att dominera över den kommunala styrningen med hjälp av kulturell inbäddning. Slutsatserna är att vissa värden prioriteras mer än andra och att detta utifrån kommunernas kulturella omgivning skapar en obalanserad styrning. Analysen visar att enbart ekonomivärden är kulturellt inbäddade i styrningen. Detta skapar en obalans mellan värdena och normerna där ekonomivärden tenderar att dominera i styrningen. Intervjuerna från politikerna kan verifiera textanalysens slutsatser som också visar att det råder obalans mellan värdena och normerna och att ekonomivärden tenderar att dominera styrningen idag.

Vidare visar politikernas svar och textanalysen en gemensam trend: en ökning i prioritering av demokrati och hållbarhetsvärden. Textanalysen visar att demokrati- och ekonomivärden ökar framförallt under 2015 i Göteborg och Kungsbackas fokusområde. Samtidigt anser politikerna från Göteborg och Kungsbacka att demokrati- och hållbarhetsvärden i större utsträckning bör styra kommunernas arbete i framtiden. Textanalysen och politikernas svar indikerar på att en förändring snart kommer att ske med ökad prioritering av demokrati- och hållbarhetsvärden. Kanske har textanalysen visat att förändringen redan har börjat under 2015.

### **6.2 Balanserad eller obalanserad styrning?**

Detta avsnitt avser att diskutera resultatets och slutsatsernas egentliga betydelse och vad vi kan få ut av denna studie. Denna studie har förklarat varför ekonomivärden tenderar att dominera den kommunala styrningen med hjälp av kulturell inbäddning. Vidare har studien visat att vissa värden prioriteras mer än andra och att detta utifrån kommunernas kulturella omgivning skapar en obalanserad styrning. En obalanserad styrning gällande kommunernas värdeprioritering kan i sin tur leda till en ojämnfördelning av resurser. Tidigare forskning har visat att om resurser fördelas olika mellan värden och normer påverkar detta i sin tur styrsystem som hamnar i obalans.

Samtidigt har studien visat att kommunerna vill att demokrati- och hållbarhetsvärden ska styra deras arbete i större utsträckning och identifierar en ökning av prioriteringen i Kungsbacka och Göteborg under 2015. Kan en ökning i prioriteringen av demokrati- och hållbarhetsvärden skapa en mer balanserad styrning?

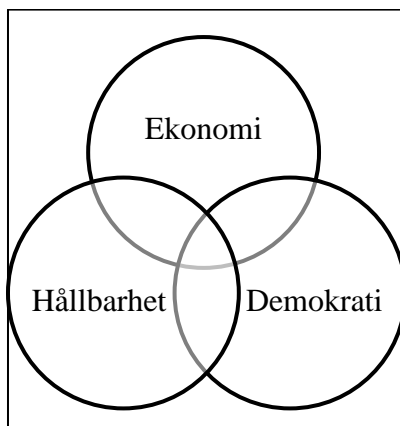
Utifrån kulturell inbäddning finns det två alternativ för att kommuner ska kunna uppnå en balanserad styrning. Det första alternativet är en ideal bild och utgår från att förändra den kulturella inbäddningen till att inkludera fler värden och normer. I verkligheten är detta svårt att uppnå och det andra alternativet är att kommunerna byter ut det dominanta värdet och ersätter det med något nytt. Om en kommun vill byta det nuvarande dominerande värdet till ett annat krävs förändringar i organisationens struktur och i den dominerande logiken. Det är nyckelaktörer inom institutionen som hela tiden måste använda sin möjlighet till att handla för att utgöra förändringen. Inom kommunerna och inom andra offentliga verksamheter är det politikerna eller medborgarna som är de mest inflyttningsrika aktörerna. För att den kulturella inbäddningen ska förändras krävs förändringar inifrån och inom offentlig förvaltning gör detta att politikerna har stor påverkan på om ett värde ska förändras eller inte (Ericsson-Zetterqvist: 2009, Thornton och Ocasio 2012). Frågan är om demokrati och hållbarhet kan komma att byta ut eller läggas till i den nuvarande kulturella inbäddningen som domineras av ekonomivärden?

Genom att använda sig av tidigare forskning och uppsatsens resultat är svaret att demokrati- och hållbarhetsvärden har potential till att bilda en ny kulturell inbäddning. I Göteborg och Kungsbacka har det synliggjort att flertalet förändringar i organisationens struktur och attityder har gjorts. Vidare säger tidigare forskning att nyckelaktörer inom kommunen måste utgöra förändringen. Vem är nyckelaktör i utvecklandet av demokrati- och hållbarhetsvärden? Efter analysen av Göteborgs och Kungsbackas årsredovisning från 2015 kan det tolkas som att invånarna var den påverkande faktor som i sin tur fick politikerna att förändra och anpassa sitt arbete efter detta. Denna tolkning görs utifrån att samtliga kommuner identifierade att ökningen av invånare på grund av flyktingströmmarna gjorde att kommunerna var tvungna att omfördela sina resurser för att tillfredsställa alla invånarnas behov. Detta fick politikerna att agera och omfördela resurser så att det nya behoven kunde tillfredsställas. Då såväl invånare som politiker kräver förändring av prioriteringen av värden har demokrati- och hållbarhetsvärden potential till att bli kulturellt inbäddade.

Avslutningsvis kommer dominansens av ekonomivärden att kommenteras. Efter analysen av ekonomivärden kan det konstateras att det behövs ett tydliggörande kring vad denna dominans av ekonomivärden verkligen betyder. Samtliga kommuner har visat att ekonomi är ett dominerande tankesätt. Kommunerna använder sig av ekonomiskt tankesätt i förhållande till andra värden och i resursfördelning. Detta visas i analysen i form av att samtliga kommuner vill prioritera andra värden efter att ekonomivärdena är tillfredsställda. Men analysen har också visat att ekonomin inte alltid dominerar i styrningen. När den allmänna nyttan är större än kommunernas egennytta visar analysen att allmännyttan går före. Tanum argumenterar exempelvis för att en kostsam investering av det nya reningsverket gjordes för att det på lång sikt ger allmänna nyttor för invånaren. Med andra ord dominerar inte ekonomin alltid i kommunernas resursfördelning. Det är snarare ett tankesätt om hur kommunernas ska gå tillväga och tänka vid resursfördelning. Med andra ord är det kommunernas kulturella omgivning i form av attityder som domineras av ekonomiska tankesätt. Detta kan även ses i artikeln från GP som visar att skolledningen hade ett ekonomiskt tankesätt och valde budget över skollag (GP: 2014).

Samtidigt är det viktigt att inte ekonomivärden glöms bort. Precis som resursspelet visar i problemformuleringen måste en kommun bestå av såväl förkämpar som väktare. Med andra ord kan varken ekonomivärden eller andra värden missgynnas eller tas bort. Samtliga värden måste finnas med. Inom begreppet hållbarhet diskuteras ekonomi i många olika former och kanske är det där, i form av hållbar ekonomi som ekonomivärdena ska vara i framtiden (Montin: 2013).

*Tabell 7, balanserad styrning mellan ekonomi, hållbarhet och demokrati.*



### **6.3 Bidrag till vidare forskning**

I överensstämmelse med tidigare forskning har uppsatsen visat att en dominans av ekonomivärden tenderar att ge en obalans i den kommunala styrningen. Det denna studie har bidragit med till vidare forskning kan sammanfattas i tre steg. För det första har studien visat varför ekonomivärden tenderar att dominera den kommunala styrningen genom kulturell inbäddning. För det andra visar studien vilka värden och normer som styr kommunernas arbete. För det tredje visar studien att det råder ojämn värdeprioritering då vissa värden prioriteras mer än andra och att detta utifrån kommunernas kulturella omgivning skapar en obalanserad styrning.

Denna studie har varit begränsad vad gäller antal analysenheter och metodval. För att uppsatsens slutsatser ska kunna generaliseras till fler kommuner behövs ytterligare studier. Det är viktigt att påpeka att denna studie har enbart analyserat vilka värden och normer som styr kommunerna rent kulturellt. Detta betyder att från ett kulturellt perspektiv har denna studie visat att det råder ojämn värdeprioritering och därigenom en obalanserad styrning. Hur kommunerna har fördelat resurserna mellan de olika värdena har alltså inte analyserats. Dock har analysen indikerat på att ekonomivärden inte alltid dominerar i styrningen vad gäller resursprioritering. För vidare forskning hade det varit intressant att studera huruvida kommunernas kulturella perspektiv överensstämmer med deras faktiska fördelning av resurser. Detta hade även gett kunskaper om huruvida styrsystemen är balanserade eller inte.

Studiens slutsatser gäller enbart för Göteborg, Kungsbacka och Tanum. Denna studie har visat att Göteborg och Kungsbacka går mot förändrad värdeprioritering där dominansen av ekonomivärden minskar och demokrati och hållbarhet ökar. Tanum har inte visat denna förändring utan dominansen av ekonomivärden har varit jämn mellan samtliga årtal. Ytterligare forskning kan bringa klarhet i vilka värden som styr kommunal styrning i allmänhet och om fler kommuner än Göteborg och Kungsbacka går mot en mer värdeinkluderande och balanserad styrning. Tidigare forskning har visat att kommuner gärna homogeniseras och analysen har visat att samtliga kommuner gärna jämför sig med andra för att mäta sin egen framgång. Detta antyder på att det råder härmande isomorfism mellan kommunerna och att detta resultatet skulle kunna generaliseras till andra svenska kommuner i samma kulturella omgivning.

Masteruppsats i offentlig förvaltning  
Emma Bergstrand

Sammanfattningsvis har denna uppsatsen öppnat dörrarna till att förstå vilka värden och normer som i ett kulturellt perspektiv ligger till grund för den kommunala styrningen. Det är viktigt att studier inom området görs dels för att vi ska förstå vad som styr kommunernas arbete och hur kommunerna kommer styras i framtiden.

## 7. Källförteckning

### Elektroniska och tryckta böcker

Artsberg Kristina (2005), *Redovisningsteori- policy och praxis*, Liber ekonomi: Malmö.  
Badersten, Björn (2006), *Normativ metod: att studera det önskvärda*, Studentlitteratur: Lund.

Bengtsson, Hans (2012), *Offentlig förvaltning: att arbeta i demokratins tjänst*, andra upplagan, Gleerups utbildning: Falkenberg.

Brorström Björn, Donatella Pierre, Petersson Hans (2007), *Allt om kommuners årsredovisning*, Studentlitteratur: Lund.

Montin Stig (2013), *Moderna kommuner*, upplaga 4, Liber: Stockholm.

Colleste, Göran (1996), *Inledning till etiken*, Studentlitteratur: Lund.

Damm, Margareta (2014), *Läkarinfarkt: en effekt av New Public Management (NPM)*, Studentlitteratur AB: Lund.

Edenhammar Hans, Hägg Ingemund (1997), *Makten över redovisningen*, SNS Förlag: Stockholm.

Eriksson Nomie, Holgers Kajsa-Mia, Müllern Tomas (2013), *Att Utveckla Vården: Erfarenheter av Kvalitet, Verksamhetsutveckling och Förbättringsarbete*, Studentlitteratur AB: Lund.

Eriksson Zetterquist Ulla (2009), *Institutionell teori- Idéer, moden, förändring*, Liber: Malmö

Falkman Pär, Orrebeck Katarina (2001), *Den offentliga sektorn redovisning*, Studentlitteratur: Lund.

Halperin Sandra, Heath Oliver (2012), *Political Research: Methods an Pratical Skills*, Oxford University Press: Oxford

Hasselblad Hans, Bejerot Eva, Gustafsson Rolf (2008), *Bortom New public management*, Academia Adacta AB: Lund.

Holmblad Brunsson Karin (2005), *Ekonomistyrning- om mått, makt och människor*, Studentlitteratur: Lund AB.

Masteruppsats i offentlig förvaltning  
Emma Bergstrand

Hood Christopher (1995). The New Public Management in the 1980s: Variations on the theme, *accounting organisations and society*, 20(2/3):93-109.

Johansson Ulf, Skoog Matti (2001), *Att mäta och styra verksamheten- modeller med fokus på icke- materiella resurser*, Uppsala Publishing House: Uppsala.

Jackobsen Ingvar dag, Thorsvik Jan (2008), *Hur moderna organisationer fungerar*, Studentlitteratur: Lund.

Lind, Rolf (2014) *Vidga vetandet: en introduktion till samhällsvetenskaplig forskning*, Studentlitteratur: Lund.

Lundqvist, Lennart (1998), *Demokratins väktare*, Studentlitteratur: Lund.

Nozick, Robert (1974), *Anarki, stat och utopi*, Timbro: Stockholm.

Patricia H. Thornton, William Ocasio, and Michael Lounsbury (2013), *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*, Oxford University Press: Oxford

Pollitt, C. & G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press: Oxford.

Rawls John (1996), *en teori om rättvisa*, Daidalos: Göteborg.

Rombach Björn (1986), *Rationalisering eller prat: kommunernas anpassning till en stagnerande ekonomi*, Doxa: Lund.

Rombach Björn, Berglund Johan, Engwall Lars et al (2005), *Den framgångsrika ekonomistat*, Santérus förlag: Stockholm.

Røvik, Kjell Arne (2007), *Management samhället: trender och ideér på 2000-talet*, Liber: Malmö.

Smith Dag (2006), *redovisningens språk*, tredje upplagan, Studentlitteratur: Lund

Wildavsky Aaron (1975), *Budgetering*, Little Brown: Boston.

Wildavsky Aaron (1979), *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown: Boston.

Øygarden Angell Geir (2001), *Vår tids ekonomism*, Boréa Bokförlag: Umeå.

### **Offentliga dokument och rapporter**

Göteborg (2010), ” Göteborgs stad årsredovisning 2010”, *Kungsbacka kommuns årsredovisning*, (elektronisk), [http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-opolitik/kommunfakta/ekonomi/arsredovisningar/!ut/p/z1/hY5BC4IwHMu\\_jdf9p6nbuq2DkUoaBNkuobGmoE7matCnz45B0bs93u\\_xHgioQIz1o1O17fRY94s\\_i\\_hS-umBbnyOiy1L8O6YlckywsShXD6B4glxj\\_EMaQgumZA7jogjIIgIjSgjFESUhYz8t7nY7Oic](http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-opolitik/kommunfakta/ekonomi/arsredovisningar/!ut/p/z1/hY5BC4IwHMu_jdf9p6nbuq2DkUoaBNkuobGmoE7matCnz45B0bs93u_xHgioQIz1o1O17fRY94s_i_hS-umBbnyOiy1L8O6YlckywsShXD6B4glxj_EMaQgumZA7jogjIIgIjSgjFESUhYz8t7nY7Oic)

Masteruppsats i offentlig förvaltning  
Emma Bergstrand

[oSRN2mkQXez3Gqtnea1hz3snENKa9VLNEsPf2u0erZQfYAwDdUzlyfApPLhX0!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](http://oSRN2mkQXez3Gqtnea1hz3snENKa9VLNEsPf2u0erZQfYAwDdUzlyfApPLhX0!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/) (2016-01-02).

Göteborg (2015), "Göteborgs stad årsredovisning 2015", *Kungsbacka kommuns årsredovisning*, (elektronisk), [http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-och-politik/kommunfakta/ekonomi/arsredovisningar!/ut/p/z1/hY5BC4IwHMU\\_jdf9p6nbuq2DkUoaBNkuobGmoE7matCnz45B0bs93u\\_xHgioQIz1o1O17fRY94s\\_i\\_hS-umBbnyOiy1L8O6YlckywsShXD6B4glxj\\_EMaQgumZA7jogjIIgIjSgjFESUhYz8t7nY7OiC\\_oSRN2mkQXez3Gqtnea1hz3snENKa9VLNEsPf2u0erZQfYAwDdUzlyfApPLhX0!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-och-politik/kommunfakta/ekonomi/arsredovisningar!/ut/p/z1/hY5BC4IwHMU_jdf9p6nbuq2DkUoaBNkuobGmoE7matCnz45B0bs93u_xHgioQIz1o1O17fRY94s_i_hS-umBbnyOiy1L8O6YlckywsShXD6B4glxj_EMaQgumZA7jogjIIgIjSgjFESUhYz8t7nY7OiC_oSRN2mkQXez3Gqtnea1hz3snENKa9VLNEsPf2u0erZQfYAwDdUzlyfApPLhX0!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/) (2016-01-02).

Kungsbacka (2000), "Kungsbacka kommun årsredovisning 2000", *Kungsbacka kommuns årsredovisning*, Kungsbacka kommun, nås på begäran till [info@kungsbacka.se](mailto:info@kungsbacka.se)

Kungsbacka (2005), "Årsredovisning Kungsbacka kommun 2005", *Kungsbacka kommuns årsredovisning*, Kungsbacka kommun, nås på begäran till [info@kungsbacka.se](mailto:info@kungsbacka.se)

Kungsbacka (2005), "Årsredovisning Kungsbacka kommun 2005", *Kungsbacka kommuns årsredovisning*, Kungsbacka kommun, nås på begäran till [info@kungsbacka.se](mailto:info@kungsbacka.se)

Kungsbacka (2010), "Årsredovisning 2010 Kungsbacka kommun", *Kungsbacka kommuns årsredovisning*, (elektronisk), <https://www.kungsbacka.se/Kommun-och-politik/Mal-och-resultat1/Resultat/Arsredovisningar/> (2016-01-02).

Kungsbacka (2015), "Kungsbacka kommun årsredovisning 2015", *Kungsbacka kommuns årsredovisning*, (elektronisk), <https://www.kungsbacka.se/Kommun-och-politik/Mal-och-resultat1/Resultat/Arsredovisningar/> (2016-01-02).

Tanum (2000), Titel saknas, *Tanum kommuns årsredovisning*, (elektronisk), <https://www.tanum.se/kommunpolitik/ekonomiochbudget/arsredovisning.4.7664b4813898b7df98453da.html> (2016-01-02).

Tanum (2005), Titel saknas, *Tanum kommuns årsredovisning*, (elektronisk), <https://www.tanum.se/kommunpolitik/ekonomiochbudget/arsredovisning.4.7664b4813898b7df98453da.html> (2016-01-02).

Tanum (2010), "Årsredovisning Tanum kommun 2010" *Tanum kommuns årsredovisning*, (elektronisk), <https://www.tanum.se/kommunpolitik/ekonomiochbudget/arsredovisning.4.7664b4813898b7df98453da.html> (2016-01-02).

Tanum (2015), "Årsredovisning Tanum kommun 2015", *Tanum kommuns årsredovisning*, (elektronisk), <https://www.tanum.se/kommunpolitik/ekonomiochbudget/arsredovisning.4.7664b4813898b7df98453da.html> (2016-01-02).

### **Vetenskapliga artiklar och avhandlingar**

Boston J. (1996), "Reshaping the Mechanisms of Government 48-67" i F. Castles, R. Gerritsen & J. Vowles (red.) *The great Experiment: Labour Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand*. Auckland University Press: Auckland.

Lundqvist, Lennart (2005), "Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningsetiken", publicerad i *Etik i medborgarnas tjänst, Statens kompetens- och kvalitetsråd*.

Meyer J W, & Rowan B (1977), "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, Volym 83, nummer 2 (sep., 1977), pp, 340-363.

Olsen J.P (1991), "Modernization programs in perspective: institutional analysis of organizational change", *Governance 4 (2): 121-149*.

Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2 (Apr., 1983), pp. 147-160.

### **Tidningsartiklar och webbsidor**

Göteborgs Posten (2014), "Rektorn som valde väg" (elektronisk), *svensk dagstidning*, <http://www.gp.se/nyheter/göteborg/rektorn-som-valde-väg-1.244530> (2016-01-02).

KFI (2016), "Om KFI" (elektronisk), *Kommunforskning i Västsverige*, <http://www.kfi.se/Kfidag2014.htm> (2016-01-02).

SKL (2016), "Så styrs en kommun" (elektronisk), *Sveriges kommuner och landsting*, <https://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochlandstinget/sastyrskommunen.735.html> (2016-01-02).



## Bilaga 1

1. Vilka värden *styr* din kommun idag? Rangordna respektive värde med en siffra från 1 till 7, där siffran 1 står för det värde som prioriteras mest och siffran 7 för det som prioriteras minst av alternativen. Om något av värdena prioriteras lika kan samma siffra anges i tabellen.

Värden	Rangordning 1-7
Demokrati	
Ekonomi	
Hållbarhet	
Klimat och miljö	
Utbildning	
Kultur och fritid	
Infrastruktur	

### Kommentera ditt val här:

2. Vilka värden *bör* styra din kommun? Rangordna respektive värde med en siffra från 1 till 7, där siffran 1 står för det värde som prioriteras mest och siffran 7 för det som prioriteras minst av alternativen. Om något av värdena prioriteras lika kan samma siffra anges i tabellen.

Värden	Rangordning 1-7
Demokrati	
Ekonomi	
Hållbarhet	
Klimat och miljö	
Utbildning	
Kultur och fritid	
Infrastruktur	

### Kommentera ditt val här:

3. Hur tror du att din kommun kommer arbeta med ovanstående värden i *framtiden*?
4. Övriga kommentarer och tankar (kan lämnas tom)