



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

# KOMMUNSTYRELSENS UPPSIKTSPLIKT

- EN ANSVARSPRÖVANDE ELLER RISKHANTERANDE PRAKTIK?

**Elin Liljebäck Nilsson**

---

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT2019
Handledare:	Stig Montin
Examinator:	Vicki Johansson

# Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Kurs (kurskod):	Kommunstyrelsens uppsiktsplikt - en ansvarsprövande eller riskhanterande praktik?
Titel (svensk):	Supervision duty – a matter of accountability or Risk Management?
Titel (engelsk):	Supervision duty – a matter of accountability or Risk Management?
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT2019
Handledare:	Stig Montin
Examinator:	Vicki Johansson
Nyckelord:	Styrning, kommun, agentteori, stewardshipteori, ansvarsprövning, riskhantering, Risk Management, verifiering, granskning, sanktion

---

**Syfte:** Studiens teoretiska syfte är att utifrån de tre teoretiska ingångarna: relationen mellan uppdragsgivare/uppdragstagare, riskhantering och ansvarsprövning bidra till förståelsen kring innebörden och tillämpningen av kommunallagens mening att kommunstyrelsen ska ”ha uppsikt”. Studiens empiriska syfte är att bidra till förståelsen kring hur och med vilka utgångspunkter svenska kommuner styr uppsiktsplikten.

**Teori:** Studien tar utgångspunkt i tre teoribildningar: uppdragsgivare/uppdragstagare genom agentteorin och stewardshipteorin, ansvarsprövning samt riskhantering genom Risk Management. De tre teoretiska ingångarna behandlas var för sig och förs samman till en analysmodell.

**Metod:** Studien är en totalundersökning av svenska kommuners styrning av uppsiktsplikten. Det empiriska underlaget för studien utgörs av kommunala styrdokument. Studien har genomförts som en textanalys med utgångspunkt i idéanalys.

**Resultat:** En fjärdedel av kommunerna har lokalt beslutade styrdokument för uppsiktsplikten som säger med än kommunallagen. Bland dem är det lika vanligt att både ha ansvarsprövning och riskhantering som utgångspunkt som det är att ha en entydig utgångspunkt för styrningen. Det är dubbelt så vanligt att ha en riskhanterande utgångspunkt som en ansvarsprövande.

# 1 Innehållsförteckning

2	Inledning.....	1
2.1	Introduktion.....	1
2.2	Bakgrund.....	2
2.3	Syfte och forskningsfrågor.....	7
2.3.1	Frågeställningar.....	7
2.3.2	Avgränsningar.....	8
2.4	Disposition.....	8
3	Teori.....	9
3.1	Relationen mellan uppdragsgivare och uppdragstagare.....	9
3.1.1	De grundläggande antagandena bakom agent- och stewardshipteorierna.....	10
3.1.2	Relationens karaktär är situationsbunden.....	10
3.1.3	Relationens karaktär präglar valet av styrmedel.....	12
3.1.4	Relationens karaktär påverkar synen på uppsiktspliktens roll och betydelse.....	13
3.2	Riskhantering som mekanism och idé.....	15
3.2.1	Från ensidig till integrerad syn på riskhantering.....	16
3.2.2	Den samtida synen på Risk Management knyter den närmare stewardshipteorin.....	17
3.3	Granskning och verifiering – en hörnsten för att pröva ansvar.....	19
3.3.1	Ansvarsprovningen knyter närmare an till agentteorin.....	20
3.4	Analysmodell.....	21
4	Metod.....	23
4.1	Forskningsprocessen.....	23
4.2	Dokumentstudie.....	24
4.2.1	Datainsamling.....	26
4.3	Textanalys med idéanalys som utgångspunkt.....	27
4.3.1	Tolkning med hjälp av idealtyper och dimensioner.....	29
5	Uppsiktsplikt i praktiken.....	31
5.1	Lagstiftning och praxis.....	31
5.1.1	Uppsiktspliktens sammanhang.....	31
5.1.2	Uppsiktsplikt i förhållande till revision.....	33
5.2	Förekomst av styrande dokument.....	35
5.2.1	Uttrycklig och underförstådd styrning av uppsiktsplikten.....	36

5.3	Redovisning och tolkning av kommunernas styrning .....	36
5.3.1	Kategorisering av materialet.....	37
5.3.1.1	Styrmodellskommunerna.....	37
5.3.1.2	Bolagsstyrningskommunerna .....	38
5.3.1.3	Uppsiktsstyrningskommunerna .....	39
5.3.1.4	Internkontrollkommunerna.....	41
5.3.1.5	Direktörsstyrningskommunerna .....	43
5.3.1.6	Övriga utlämnade styrdokument .....	44
6	Analys.....	46
6.1	Tolkning enligt analysramen .....	46
6.2	Användning av analysmodellen .....	48
6.3	Kategoriernas förekomst bland svenska kommuner.....	50
6.3.1	Sammanfattande analys .....	50
6.3.2	Hantering av kommuner med styrdokument i fler än en kategori .....	50
7	Diskussion och slutsats.....	52
7.1	Förslag till fortsatt forskning .....	55
8	Referenser.....	56
8.1	Tryckta källor .....	56
8.2	Elektroniska källor .....	59

## Tabellförteckning

<i>Tabell 1</i>	Förteckning över uppsiktspliktens lydelse i Kommunallagen under åren 1953-2018 .....	6
<i>Tabell 2</i>	Uttryck för om kommunernas styrning av uppsiktsplikten präglas av en principal-agent eller principal-stewardrelation.....	15
<i>Tabell 3</i>	Uttryck för Risk Management i kommunernas styrning av uppsiktsplikten .....	18
<i>Tabell 4</i>	Ansvarsprövningsprocessen i relationen mellan uppdragsgivare och uppdragstagare respektive forum och aktör .....	20
<i>Tabell 5</i>	Uttryck av granskning/sanktion och konsekvens/sanktion i styrningen av uppsiktsplikten.....	21
<i>Tabell 6</i>	Förekomst av styrande dokument.....	35
<i>Tabell 7</i>	Förekomst av olika typer av styrdokument, exklusive kommunstyrelsens reglemente ...	37
<i>Tabell 8</i>	Kommuner som redovisar styrdokument av mer än en dokumenttyp.....	37
<i>Tabell 9</i>	Sammanställning av kategoriernas orientering utifrån analysmodellen.....	48
<i>Tabell 10</i>	Kategoriernas förekomst bland kommunerna .....	50
<i>Tabell 11</i>	Orientering för kommuner som redovisar styrdokument inom fler än en kategori.....	51

## Figurförteckning

<i>Figur 1</i>	Val av relation mellan uppdragsgivare och uppdragstagare.....	11
<i>Figur 2</i>	Analysmodell om uppsiktsplikten styrs med utgångspunkt i riskhantering eller ansvarsprövning.....	22
<i>Figur 3</i>	Induktion och deduktion enligt Wiedersheim-Paul & Eriksson.....	23
<i>Figur 4</i>	Förhållandet mellan idealtyper och dimensioner .....	29
<i>Figur 5</i>	Det kommunala ansvarssystemet .....	31
<i>Figur 6</i>	Sammanställning av studiens resultat.....	49

## 2 Inledning

### 2.1 Introduktion

Styrning och ledning av offentlig verksamhet är ett ständigt omdebatterat ämne både av yrkesverksamma i sektorn, forskare och andra intressenter. Hur det normativt bör ske, det vill säga utifrån vilket ideal sektorn ska styras, har varierat över tid.

De senaste decenniernas styrning av svensk offentlig sektor har präglats av New Public Management, NPM<sup>1</sup>. I korthet är det ett ideal vars idéer hämtats från näringslivet och som bland annat innebär ett delegerat ansvarstagande för både ekonomi och resultat med prestationsmätningar, strävan efter effektivitet samt ökade möjligheter till ansvarsutkrävande<sup>2</sup>. Styridealets uppkomst ska ses som en reaktion på kritiken att den offentliga verksamheten var allt för ineffektiv och byråkratisk<sup>3</sup>. På senare tid har röster höjts mot NPM och dess tillämpning. Exempelvis anför vissa att det resulterat i att ekonomisk värden sätts framför demokrativärden<sup>4</sup>. Regeringen lanserade år 2016 idén om ett nytt styrideal för offentlig sektor: den tillitsbaserade styrningen. Grundidén är att handlingsutrymmet i mötet mellan den offentliga sektorns medarbetare och individen ska öka<sup>5</sup>. Det ska ske genom en kultur, styrning och organisering som samspelar genom hela styrkedjan och som främjar och utvecklar förtroende i alla delar<sup>6</sup>. Med bakgrund av detta kan det argumenteras för att vi står i en tid där de två i grunden skilda styridealen konkurrerar om utrymme i den offentliga sektorn.

Den kommunala verksamheten hanteras i grunden av att nämnder agerar verkställande på kommunfullmäktiges uppdrag. En nämnd, kommunstyrelsen, har av lagstiftaren tilldelats ett särskilt uppdrag. Kommunstyrelsen har uppdraget att leda, samordna och ha uppsikt över den kommunala verksamheten<sup>7</sup>, det som också benämns ledningsfunktionen<sup>8</sup>. Regeringen av kommunstyrelsens uppsiktsplikt har i stort varit oförändrad under de dryga 60 åren det funnits en enhetlig kommunallag<sup>9</sup>. Det medan mycket hänt, såväl i förutsättningarna för kommunerna som i deras organisering av verksamheten. Kommunernas uppdrag har blivit allt mer omfattande och privata utförare inom framförallt välfärdsområdet har kommit

---

<sup>1</sup> Sundström, s 328

<sup>2</sup> Hood, s 3

<sup>3</sup> Hood, s 4-5

<sup>4</sup> Lundqvist, s 112

<sup>5</sup> SOU 2018:38, s 63

<sup>6</sup> SOU 2018:38, s 71-73

<sup>7</sup> KL (2017:725) 6 kap. 1 §

<sup>8</sup> Reglemente för styrelse och nämnder. Ett underlag för lokala bedömningar, s 8

<sup>9</sup> KL (1953:753) 3 kap. 30 §

till<sup>10</sup>. Dessa och andra förändringar har kommunerna försökt hantera genom nya sätt att leda, styra och organisera sig.

Det finns skäl att anta att tolkningen, styrningen och fullgörandet av ledningsfunktionen precis som annan styrning och ledning influeras av sin samtid och rådande styrideal. Med inspiration av de bärande idéerna i de två nämnda styridealen, men utan att göra anspråk på att behandla varken New Public Management eller tillitsbaserad styrning, fokuserar denna studie på en delmängd av ledningsfunktionen: uppsiktsplikten och om den bedrivs med utgångspunkt i ansvarsprövning eller riskhantering. Med en ansvarsprövande utgångspunkt avses idén om att i efterhand klargöra om den granskade agerat på ett ansvarsfullt sätt, det vill säga ett mer reaktivt angreppssätt där utfört uppdrag sätts i fokus. Med en riskhanterande utgångspunkt menas istället en mer proaktiv utgångspunkt som ska minska risken för en oönskad händelseutveckling. I studien fördjupas resonemanget kring de båda utgångspunkterna liksom kring hur relationen mellan uppdragsgivaren och uppdragstagaren antas medverka till att vilken inriktning styrningen får.

## 2.2 Bakgrund

Allt sedan den första enhetliga kommunallagen från år 1953 då samtliga landets städer och landskommuner fick en gemensam lag har kommunstyrelsens uppsiktsplikt varit reglerad<sup>11</sup>. Regleringen har sedan dess i stort sett bestått med endast mindre skillnader i lydelsen (tabell 1). Den förhållandevis långa tid av reglering i kombination med att det inte rönt något större akademiskt intresse och att det i utifrån ett praktiskt perspektiv kan uppfattas råda en vaghet kring vad uppsiktsplikten faktiskt innebär gör den intressant.

För att sätta uppsiktsplikten i sitt sammanhang ges här en kort tillbakablick från den första regleringen till nutid, både kring kommunallagens lydelse om kommunstyrelsens roll och av uppsiktsplikten samt kring betydande skeenden för kommunsektorn.

I den första enhetliga kommunallagen från 1953 motiverades angavs att kommunstyrelsens skulle utgöra styrelse - lokal ”regering”:

*”Kommunens styrelse skall såsom namnet anger - utan att inkräkta på fullmäktiges beslutanderätt - utgöra kommunens styrelseorgan, en verklig regering, som inför fullmäktige i främsta rummet bär ansvaret för den kommunala förvaltningen. Styrelsen skall icke blott tjänstgöra såsom allmänt berednings-, förvaltnings- och verkställighetsorgan utan även ha*

---

<sup>10</sup> Montin & Granberg, s 104-106

<sup>11</sup> KL (1953:753) 3 kap. 30 §

*vissa styrelsefunktioner i egentlig bemärkelse. Det skall sålunda tillkomma kommunens styrelse att å fullmäktiges vägnar leda förvaltningen av kommunens angelägenheter. Styrelsen skall för detta ändamål skaffa sig överblick över hela förvaltningen och kännedom om kommunens skilda verksamhetsområden. I den mån det icke ankommer på styrelsen att verkställa fullmäktiges beslut skall styrelsen övervaka att besluten bliva av vederbörande nämnder behörigen verkställda.<sup>12</sup>”*

Regleringen kom till i ett skede då urbaniseringen kommit att bli påtaglig med mindre befolkningsunderlag i det stora flertalet av de många landskommunerna. Kommunerna ansågs vara för små och inte tillräckligt kraftfulla för att driva utveckling.<sup>13</sup> Grunden var sedan några decennier lagd till välfärds-samhället vilket gjorde det kommunala uppdraget för såväl städerna som landskommunerna allt mer omfattande. Bland annat genom allt större ansvar för fattigvård/socialvård, skola och infrastruktur och genom ett större intresse i bostadsfrågan vilken kom att resultera i bostadsbolag med helt eller delvis kommunalt ägande<sup>14</sup>

Den första regleringen av uppsiktsplikten begränsade kommunstyrelsens maktmedel till påpekande, råd och anvisningar samt ytterst att uppmärksamma kommunfullmäktige om bristen:

*”Styrelsen skall också i övrigt ha inseende över för särskilda förvaltnings- och verkställighetsbestyr utsedda nämnders verksamhet. Detta överinseende innebär i första hand en tillsyn över förvaltningens fortgång i allmänhet. Om styrelsen därvid finner, att vederbörande kommunala organ gjort sig skyldigt till brister i förvaltningen eller vidtagit felaktiga eller mindre önskvärda åtgärder, böra påpekanden härom göras samt råd och anvisningar meddelas. Därest så erfordras, skall styrelsen påkalla ingripande av fullmäktige i de fall då dessa ha befogenhet därtill eller ock hos annan vederbörlig myndighet. Det tillkommer däremot ej styrelsen att besluta, att viss åtgärd skall vidtagas av nämnd, och den har naturligtvis icke heller rätt att ingripa i verksamhet som en i särskild specialförfattning reglerad nämnd utövar enligt denna författning.<sup>15</sup>”*

Beskrivningen av överinseendet kan närmast uppfattas som att kommunstyrelsen förväntas vara allmänt orienterade kring kommunens förehavanden i stort och utifrån det kommunala ansvaret. Även om det kommunala uppdraget hade kommit att bli större var det alltjämt begränsat med dagens mått mätt.

---

<sup>12</sup> SOU 1952:14, s 180

<sup>13</sup> Nilsson & Forsell, s 48-49

<sup>14</sup> Nilsson & Forsell, s 158, 174-175

<sup>15</sup> SOU 1952:14, s 180



Till nästa kommunallag, år 1977, hade svenska kommuners uppdrag på ett påtagligt sätt blivit än mer omfattande och antalet facknämnder fler<sup>16</sup>. Formuleringen kring ledningsfunktionen kan uppfattas tydligare och tryckte på ett såväl inåt- som ett utåtblickande perspektiv över omständigheter och förhållanden som är av betydelse för kommunens utveckling (tabell 1).

Kommunstyrelsens maktmedel kom att vara oförändrade i 1977-års kommunallag:

*”Styrelsens överinseende över övriga nämnder får i princip anses begränsat till rätten att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om dessa inte efterföljs, påkalla ingripande av fullmäktige om fullmäktige äger befogenhet härtill. Styrelsen kan däremot inte besluta i annan nämnds ställe, inhibera annan nämnds beslut eller ingripa i den särskilda myndighetsutövande verksamhet som kan ankomma på annan nämnd enligt specialförfattning.<sup>17</sup>”*

Sammantaget pekade de två första regleringarna av kommunstyrelsens uppsiktsplikt i en riktning som möjligen kan ses som en riskhanterande praktik, inte minst i ljuset av att både det kommunala uppdraget och organiseringen blivit allt mer komplex till år 1977.

Även de dryga fyrtio år som förlöpt sedan 1977 har varit omdanande för svenska kommuner. Det handlar även nu om ett vidgat kommunalt uppdrag men också om andra förändringar i omvärlden och sättet att organisera kommunal verksamhet. Det kommunala uppdraget har under denna tid blivit allt mer omfattande. Kommunaliseringen av skolan och ädelreformen är två av de påtagliga förändringar som skett<sup>18</sup>. En stor del av tiden har ett paradigm rått kring styrning av offentlig verksamhet som inspirerats av näringslivet och har präglats av fokus på ekonomisk effektivitet, resultat och ansvarsutkrävande<sup>19</sup>. Vissa, såsom Power, vill hävda att detta paradigm kommit att leda fram till ett granskningssamhälle i mening att granskning kommit att få en rituell betydelse<sup>20</sup>. Den institutionaliserade efterfrågan på granskning skapar en känsla av ordning och en återförsäkran<sup>21</sup>. En del av återförsäkran handlar om att pröva, och om behov finns, utkräva ansvar. Bovens hävdar att ansvarighet kommit att bli en normativ idé – en dygd, vilket är mer och annat än en mekanism<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> Nilsson & Forsell, s 158, 241-242

<sup>17</sup> SOU 1974:99 s 252

<sup>18</sup> Prop. 1990/91:14, Prop. 1990/91:18

<sup>19</sup> Sundström, s 328

<sup>20</sup> Power, s xvii

<sup>21</sup> Power, s xvii

<sup>22</sup> Bovens (2010), s 954

Svenska kommuners organisering av verksamheten visar under denna tid både på beständighet och föränderlighet. Orienteringen kring facknämnder är alltså stor i många kommuner även om vissa, framförallt mindre kommuner, infört en organisering som samlar verksamheten under kommunstyrelsen<sup>23</sup>. Vidare har bolagiseringen av kommunal verksamhet blivit allt mer omfattande och externa utförare producerar allt större andel av välfärdstjänsterna<sup>24</sup>. Även formaliserad samverkan kommuner emellan samt mellan kommuner och andra offentliga aktörer är vanligt och tar sig framförallt uttryck genom avtal, gemensamma nämnder och bolag samt kommunalförbund<sup>25</sup>.

Trots denna föränderlighet står kommunstyrelsens uppsiktsplikt i stort sett oförändrad till sitt innehåll. Lydelse- och dispositionsmässigt har den kommit att förändras genom åren men andemeningen står fast: kommunstyrelsens ska ha uppsikt över den kommunala verksamheten oavsett hur den är organiserad.

---

<sup>23</sup> Karlsson, Rommel & Svensson, s 6

<sup>24</sup> Montin & Granberg, s 104-106

<sup>25</sup> Meltzer, s 9

Tabell 1 Förteckning över uppsiktspliktens lydelse i Kommunallagen under åren 1953-2018

Kommunallag	Lagrum	Lydelse
1953-års kommunallag	KL (1953:753) 3 kap 30 §	Styrelsen skall för detta ändamål skaffa sig överblick över hela förvaltningen och kännedom om kommunens skilda verksamhetsområden. I den mån det icke ankommer på styrelsen att verkställa fullmäktiges beslut skall styrelsen övervaka att besluten bliva av vederbörande nämnder behörigen verkställda
1977-års kommunallag	KL (1977:179) 3 kap. 1 §	Styrelsen skall leda förvaltningen av kommunens eller landstingskommunens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingskommunens utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige och övriga nämnder liksom hos andra myndigheter göra de framställningar som styrelsen finner påkallade.
1991-års kommunallag	KL (1991:900) 6 kap. 1 §	Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.
2014-års ändring av Kommunallagen  <i>Bland annat reglering av förstärkt uppsiktsplikt över kommunala bolag</i>	Lag (2014:573) Lag om ändring i Kommunallagen (1991:900)  Ändring införd i KL (1991:900) 6 kap. 1 § och 1a §	Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 3 kap. 16 a-18 b §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.  Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 16 a § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.
2017-års kommunallag	KL (2017:725) 6 kap. 1 § Prop. 2016/17, s 171	Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.
2018-års ändring av Kommunallagen  <i>Bland annat kring kommunstyrelsens uppsiktsplikt över avtalssamverkan</i>	Lag (2018:569) Lag om ändring i Kommunallagen (2017:725) Ändring införd i KL (2017:725) 6 kap. 1 §	Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning.  Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

De förändringar som skett med accelererande takt har ökad detaljering gemensamt. För det första har kretsen vilka uppsikten ska riktas mot preciserats. I 1977-års kommunallag preciserades endast övriga kommunala nämnder (tabell 1). I 1991-års kommunallag pekades även eventuella gemensamma nämnder uttryckligen ut för att i 2017-års kommunallag ytterligare kompletteras hel- och delägda bolag, föreningar och stiftelser (tabell 1). Redan nästföljande år, år 2018, vidgades kretsen ytterligare till att även omfatta den avtalssamverkan som införandet av den generella rätten till avtalssamverkan mellan kommuner avsåg<sup>26</sup>.

För det andra har en betydande detaljering kring hur kommunstyrelsen ska bedriva uppsikt över kommunala bolag förts in år 2014 (tabell 1). Regleringen skiljer sig betydligt från övriga aktörer som kommunstyrelsens ska ha uppsikt över genom sin närgångna detaljering och kravet på beslut efter prövning. Den sammantagna bilden av de förändringar som skett gör att det kan övervägas om uppsiktsplikten framförallt kan ses som en ansvarsprövande praktik.

Därmed vill jag mena att det är intressant att ställa det som kan uppfattas som den ursprungliga idén om en riskreducerande praktik mot den som kan ses som en ansvarsprövande praktik för att undersöka hur svenska kommuner förstår uppsiktsplikten idag. Råder alltså en ansvarsprövande idé eller har den kommit att återigen bli riskhanterande?

## 2.3 Syfte och forskningsfrågor

Studiens teoretiska syfte är att utifrån de tre teoretiska ingångarna: relationen mellan uppdragsgivare/uppdragstagare, riskhantering och ansvarsprövning bidra till förståelsen kring innebörden och tillämpningen av kommunallagens mening att kommunstyrelsen ska ”ha uppsikt”.

Studiens empiriska syfte är att bidra till förståelsen kring hur och med vilka utgångspunkter svenska kommuner styr uppsiktsplikten.

### 2.3.1 Frågeställningar

- Hur kan teoribildningarna kring agent respektive stewardship samt ansvarsprövning och riskhantering föras samman till en gemensam teoribildning för analys av kommunstyrelsens uppsiktsplikt?
- Hur utformar kommunerna styrningen av kommunstyrelsens uppsiktsplikt?
- Hur kan skillnader och likheter mellan kommunernas utformning av uppsiktspliktens styrning begripliggöras/förstås med hjälp av den sammanförda teoribildningen?

---

<sup>26</sup> Prop. 2017/18, s 151

### **2.3.2 Avgränsningar**

Studien är en totalundersökning av svenska primärkommuner. Studien omfattar därigenom inte landstingskommuner. Undantag sker i fallet Gotland då den kommunala och landstingsverksamheten samlas i en organisation.

Studien avgränsas till formaliserad styrning, det vill säga fastställda styrdokument, och utgör på så vis en dokumentstudie.

Studien tar sikte på nu aktuell styrning och omfattar därmed inte förändringar i styrningen av uppsiktsplikten över tid.

## **2.4 Disposition**

I kapitlet härnäst, kapitel 3, diskuteras de teoretiska utgångspunkterna närmare vilka också förs samman och bildar studiens analysmodell. Därefter, i kapitel 4, presenteras studiens metod.

Kapitel 5 sätter uppsiktsplikten i ett praktiskt perspektiv. Kapitlet inleds med en genomgång av gällande och tidigare lagstiftning samt praxis. Därefter presenteras det insamlade materialet innan kapitlet utmynnar i kategoriseringen av det empiriska materialet.

I kapitel 6 sker analysen genom tillämpning av studiens analysmodell. Slutsatserna presenteras i kapitel 7. Avslutningsvis, i kapitel 8 presenteras förslag till fortsatt forskning.

## 3 Teori

I detta kapitel behandlas de tre teoretiska ingångarna:

1. Relationen mellan uppdragsgivare-uppdragstagare
2. Riskhantering
3. Ansvarsprövning

Tillsammans ämnar de skapa ett sammanhållet teoretiskt ramverk kring hur uppsiktsplikten kan förstås. Inledningsvis presenteras den teoretiska ingången kring relationen mellan uppdragsgivare-uppdragstagare. Beroende på om kommunen anser att uppsiktsplikten i huvudsak är en ansvarsprövande eller riskhanterande praktik finns det skäl att anta att de har olika syn på och förhåller sig på olika sätt i relationen mellan uppdragsgivare och uppdragstagare. Här presenteras den dominerande agentteorin vilken kontrasteras med stewardshipteorin. I fokus står hur de båda teorierna kan förväntas påverka synen på uppsiktsplikten men även de grundläggande antagandena bakom dem, hur de är bundna till situation samt med vilka styrmedel de är förknippade behandlas.

Därefter behandlas de två andra teoretiska ingångarna; riskhantering respektive ansvarsprövning. Den riskhanterande ingången omsätts till teorier kring Risk Management och den ansvarsprövande genom teorier kring granskning/sanktion. I denna del sker operationalisering genom ett resonemang kring hur de båda kan komma till uttryck i den kommunala styrningen av uppsiktsplikten. Detta utgör studiens analysram. Avslutningsvis förs de tre teoretiska ingångarna samman till en hypotesbaserad analysmodell där de konkreta uttrycken samt spår av kommunernas bakomliggande idéer kring relationen pekar i riktning mot en ansvarsprövande eller riskhanterande utgångspunkt.

### 3.1 Relationen mellan uppdragsgivare och uppdragstagare

Det finns ett behov inom offentlig förvaltning liksom inom flera andra forskningsfält att beskriva och förstå relationen mellan uppdragsgivare och uppdragstagare. Agentteorin har i detta sammanhang kommit att få en stark ställning med en 200-årig historia och alltjämt en stor utbredning. Den har sin utgångspunkt i ekonomisk teori och bär på grundantagandet om rationalitet och nyttomaximering.<sup>27</sup> Utgångspunkten har kritiserats från i huvudsak forskare inom det psykologiska och sociologiska fältet då de ansåg det vara en alltför snäv och ensidig bild av människans natur<sup>28</sup>. Ur kritiken växte steward-

---

<sup>27</sup> Eisenhardt, s 59; Tosi, Brownlee, Silva & Katz, s 2055

<sup>28</sup> Argyris, s 260-261

shipterorin fram. Den ser människan som en mer komplex varelse vilken drivs av fler och andra värden.<sup>29</sup> Vad i dessa värden består liksom en djupare beskrivning av agent- och stewardshipteoriernas idébildning presenteras närmare nedan men redan nu kan konstateras att de trots sina skilda grundantaganden ändå anses komplettera varandra genom att vara bundna till sammanhang och situation<sup>30</sup>.

De båda teorierna kan tillämpas på en rad områden tack vare deras höga abstraktionsnivå<sup>31</sup> men det gör dem också utsatta för kritiken att vara för generella och ha en begränsad förklaringskraft<sup>32</sup>.

### **3.1.1 De grundläggande antagandena bakom agent- och stewardshipteorierna**

Inom både agent- och stewardshipteorin benämns uppdragsgivaren principal medan uppdragstagaren benämns agent i agentteorin och steward i stewardshipteorin. Principalen överlåter ansvar och befogenhet att utföra uppgifter i sitt ställe till agenten respektive till steward.<sup>33</sup>

Agentteorin gör som sagt ett grundläggande antagande om båda parter rationalitet och nyttomaximerande agerande. Stewardshipteorin å sin sida menar att människan är mer komplex än så och drivs av fler och andra värden<sup>34</sup>. Vad dessa drivkrafter består av uttrycks på skilda sätt av olika forskare men rör sig i huvudsak om människans vilja och/eller förmåga att knyta an och agera utifrån högre, kollektiva mål. Wood & Bandura beskriver det som en kombination av aspekter såsom ansvarstagande, altruism (att agera i oegennyttan), tro samt drivkraften och tillfredsställelsen i att arbeta med en stimulerande uppgift<sup>35</sup>. Davis, Schoorman & Donaldson tar avstamp i människans strävan efter självförverkligande (jämför Maslows behovstrappa<sup>36</sup>) men uttrycker en syn som understryker rationalitet när de hävdar att människan väljer att adoptera kollektiva mål framför det egna då de ser en större nytta med det<sup>37</sup>. Descouliagos anför å sin sida att människans bristande förmåga att agera rationellt är en följd av begränsningar i den kognitiva förmågan som gör att människan inte är den nyttomaximerande individen som agentteorin förutsätter<sup>38</sup>.

### **3.1.2 Relationens karaktär är situationsbunden**

Vilken karaktär relationen får är bunden till situation och påverkas av såväl psykologiska faktorer som av faktorer i sammanhanget. De psykologiska faktorerna är mer personbundna och handlar om: indivi-

---

<sup>29</sup> Davis, Schoorman & Donaldson, s 24

<sup>30</sup> Davis, Schoorman & Donaldson, s 38, Donaldson s 377

<sup>31</sup> Donaldson, s 379; Eisenhardt, s 58

<sup>32</sup> Donaldson, s 378, Popper, s 578-579

<sup>33</sup> Davis, Schoorman & Donaldson, s 21, 24

<sup>34</sup> Davis, Schoorman & Donaldson, s 24

<sup>35</sup> Wood & Bandura, s 364-367

<sup>36</sup> Maslow, s 394

<sup>37</sup> Davis, Schoorman & Donaldson, s 24, 27

<sup>38</sup> Descouliagos, s 878-881

dens motivationsfaktorer, graden av identifikationen med organisationen och dess mål samt om maktutövningen baseras på personlig eller institutionell makt. Faktorerna i sammanhanget relaterar till vilken managementfilosofi som präglar organisationen samt vilken kultur som råder – både på samhälls- och på organisationsnivå.<sup>39</sup>

Det är i skärningspunkten mellan uppdragsgivare och uppdragstagare som det avgörs vilken karaktär relationen får. Beroende på hur respektive part agerar resulterar det i att relationen får en viss karaktär. Det spelteoretiska exemplet Fångarnas dilemma beskriver när och hur relationen blir agent- respektive stewardshiporienterad vilket illustreras nedan (figur 1).

		Principal's Choice	
		Agent	Steward
Manager's Choice	Agent	Minimize Potential Costs Mutual Agency Relationship 1	Agent Acts Opportunistically Principal Is Angry Principal Is Betrayed 2
	Steward	3 Principal Acts Opportunistically Manager Is Frustrated Manager Is Betrayed	4 Maximize Potential Performance Mutual Stewardship Relationship

Figur 1. Val av relation mellan uppdragsgivare och uppdragstagare. Källa: Davis, Schoorman & Donaldson (1997), s 39

Utfallet styrs av båda parter val då ingen av dem har makt att styra den andre och dess val. När båda parter väljer den agentbaserade relationen uppstår ett ömsesidigt principal-agentförhållande. De är överens om rollerna vilket leder till att agentkostnaden<sup>40</sup>, det vill säga kostnaden för principalens styrning och kontroll av agenten minimeras. Agenten inordnar sig under kontrollen. Den andra situationen med överensstämmande syn som kan uppkomma är när båda parter väljer en stewardshipbaserad relation. Den skapar förutsättningar för maximal potentiell prestation. Det är när parterna inte är överens utan gör olika val som problem uppstår. Om principalen väljer den agentbaserade rollen och för in den styrning och kontroll som relaterar till den synen kommer uppdragstagaren med en stewards förhållningssätt att

<sup>39</sup> Davis, Schoorman & Donaldson, s 27-38

<sup>40</sup> Jensen & Meckling, s 308



bli frustrerad och känna sig sviken. Beroende på omständigheterna leder en sådan situation till att uppdragstagaren agerar opportunistiskt, till exempel genom att distansera sig från organisationen och/eller genom att obstruera. Om förhållandet är det motsatta; att principalen väljer den stewardshipbaserade rollen och uppdragstagaren den agentbaserade leder det till att principalen upplever sig sviken och arg. I en sådan situation ligger det nära till hands att principalen agerar opportunistiskt genom att till exempel öka kontrollen över uppdragstagaren.<sup>41</sup> Sammanfattningsvis har båda parter mest att vinna på att ömsesidigt välja en stewardshipbaserad relation då det maximerar möjligheten till måluppfyllelse. I andra hand bör de båda välja den agentbaserade relationen då den minimerar kostnaden.<sup>42</sup> Men för att så ska bli fallet krävs den ömsesidiga viljan och förmågan. Om den inte finns ligger det nära till hands att förutspå att relationen kommer att falla in i ett principal-agentbaserat förhållande. För även i det fall då uppdragstagaren önskar något annat kommer de handlingar som följer av de negativa känslorna vara möjliga för principalen att ta som intäkt för att en ökad styrning och kontroll krävs. Det är inte bara relationen som påverkar en ökad förekomst av styrning och kontroll. När kontrollorienterade aktörer möter högre grad av osäkerhet tenderar de att föra in än mer kontrollerande styrmedel<sup>43</sup>.

### 3.1.3 Relationens karaktär präglar valet av styrmedel

Utifrån relationens karaktär väljs styrmedel. Agentteorins svar på hur principalen kan motverka agentens opportunistiska beteende och minska agentkostnaden är genom främjande incitament samt strukturer för styrning och kontroll<sup>44</sup>. Det handlar således om styrmedel i form av både främjande och korrigerande karaktär. De korrigerande i form av kontroll har inom agentteorin en särställning då det anses vara det mest effektiva sättet, men även övervakning används, för att få agenten att respektera principalens mål och minska incitamenten att agera i egennytta<sup>45</sup>. De främjande styrmedlen varierar beroende på vilken slags relation de appliceras på men handlar om yttre motivationsfaktorer men är av både materiell (exempelvis incitamentsbaserade ersättningar) och immateriell (exempelvis status) karaktär<sup>46</sup>. På organisationsnivå pekar Eisenhardt på att styrmedel som fokuserar resultat är särskilt gynnsamma<sup>47</sup>.

Agentteorins rekommendation om mängden styrning och kontroll kan inte annat uppfattas av litteraturen än att den är situationsbunden. Det kan dock inte vara tal om en fullständig, löpande kontroll då det i så fall föreligger personsamband och därmed inte ett förhållande med en uppdragsgivare och en uppdragstagare<sup>48</sup>. Donaldson & Davis liksom Eisenhardt pekar på att styrelsen i privata företag spelar en viktig

---

<sup>41</sup> Davis, Schoorman & Donaldson, s 38-40

<sup>42</sup> Davis, Schoorman & Donaldson, s 40

<sup>43</sup> Davis, Schoorman & Donaldson, s 33

<sup>44</sup> Davis, Schoorman & Donaldson, s 22-23; Donaldson s 369

<sup>45</sup> Eisenhardt, s 60; Fama, s 294

<sup>46</sup> Jensen & Meckling, s 312-313; Tosi, Brownlee, Silva & Katz, s 2055

<sup>47</sup> Eisenhardt, s 60

<sup>48</sup> Davis, Schoorman & Donaldson, 23

kontrollerande roll för att motverka opportunistiskt beteende hos företagsledningen, i de fall då det inte råder personunion mellan ordförande och verkställande direktör<sup>49</sup>.

Just kontroll är något som stewardshipteorin vill mena både kan vara hämmande för motivation och i förlängningen på måluppfyllelsen när den blir för omfattande och/eller felaktigt utformad<sup>50</sup>. Den anses till och med kunna vara direkt kontraproduktiv, till exempel genom att agenten fokuserar på att möta principalens kontrollbehov snarare än sitt huvuduppdrag<sup>51</sup>.

Stewardshipteorins svar på effektiv styrning är att styra på ett mer proaktivt sätt genom att verka för måldelning med förtroende och handlingsutrymme för steward att agera utifrån. Principalen behöver utforma en ledning/styrning som triggar stewards inre värden och motivationsfaktorer, framför de yttre som förespråkas i agentteorin<sup>52</sup>. Neubaum, Thomas, Dibrell & Craig menar att yttre motiverande faktorer snarare kan ge en negativ effekt på agentens inre motivation<sup>53</sup>. Flera forskare är inne på vikten av att skapa ett sammanhang – en miljö som främjar dessa värden. Gemensamt är att sammanhanget ska möjliggöra samspel mellan parterna vilket av olika forskare uttrycks på olika sätt såsom koordinering (Donaldson)<sup>54</sup> och involvering (Tosi, Brownlee, Silva & Katz samt Neubaum, Thomas, Dibrell & Craig)<sup>55</sup>.

### **3.1.4 Relationens karaktär påverkar synen på uppsiktspliktens roll och betydelse**

Med utgångspunkt i agent- respektive stewardshipteorin står det klart att relationen mellan uppdragsgivare och uppdragstagare är situationsbunden och styrs av parternas vilja, förväntningar och förmåga att agera i en viss riktning. På så vis blir det relevant att operationalisera teorierna för användning i denna studie.

Styrningen av uppsiktsplikten i en agentorienterad relation pekar i en kontrollerande riktning vilken skulle kunna ta sig konkret uttryck genom en mer omfattande skriftlig rapportering. Omfattningen bör vara stor vad gäller frekvens, omfång och/eller detaljering. En formell skriftlig, rapportering innebär att utsagor om verksamheten blir kontrollerbar både i stunden och framåt i tiden. Det kan ses som en möjlighet för kommunstyrelsen att säkra sitt eget agerande och sin egen ställning vid senare tillfälle. Exempelvis skulle det kunna nyttjas om en nämnd redovisat en ekonomi i balans under räkenskapsåret inför

---

<sup>49</sup> Donaldson & Davis, s 50; Eisenhardt, s 65

<sup>50</sup> Davis, Schoorman & Donaldson

<sup>51</sup> Tosi, Brownlee, Silva & Katz, s 2056

<sup>52</sup> Neubaum, Thomas, Dibrell & Craig, s 40

<sup>53</sup> Neubaum, Thomas, Dibrell & Craig, s 40

<sup>54</sup> Donaldson, s 377

<sup>55</sup> Tosi, Brownlee, Silva & Katz, s 2056; Neubaum, Thomas, Dibrell & Craig, s 40-41

kommunstyrelsen för sedan göra ett större underskott vid bokslutet. I ett sådant läge blir det i vart fall svårare att ställa kommunstyrelsens till ansvar för att ha underlåtit att agera. Den skriftliga rapporteringen kan i det avseendet ses som ett sätt att säkra att det finns spårbarhet och underlag. Muntliga informationsutbyten såsom dialogtillfällen skulle utifrån detta perspektiv ses som en risk. Om parterna vid ett senare tillfälle har olika uppfattning står ord mot ord. Exempelvis skulle nämnden kunna hävda att den aviserat ett förmodat underskott vilken kommunstyrelsen inte reagerat på.

Viktigt att komma i ihåg är att någon grad av formaliserad rapportering alltid kommer att finnas under löpande verksamhetsår. Kommunerna är enligt lag skyldiga att utöver årsbokslut upprätta delårsbokslut en gång per år<sup>56</sup>. Det innebär att lagen ställer krav på ett bokslut med ekonomiskt innehåll medan det är fritt för kommunen själv att avgöra i vilken utsträckning den vill redovisa övrig verksamhetsrelaterad information. I detta sammanhang kan spår av styrning som tar sikte på en mer detaljerad och omfattande rapport peka i riktning mot en principal-agentorienterad relation.

Kommunfullmäktige är principal i relation till såväl kommunstyrelsen som till nämnderna och övriga objekt som uppsikten riktar sig mot men också till revisionen. En principal-agentorienterad relation pekar i riktning mot att kommunfullmäktige uttryckligen förväntar sig en mer ansvarsprövande inriktning för kommunstyrelsens arbete alternativt att kommunstyrelsen själv uppfattar sig ha ett övervakande/kontrollerande uppdrag. En sådan hållning skulle också kunna tänkas bero på att kommunstyrelsen själv varit utsatt för kritik från kommunfullmäktige vilken gjort att den backat hem genom att inta en mer kontrollerande ställning och på så vis försöker säkra upp mot risken att kritiseras igen.

Det formaliserade informationsutbytet i en mer stewardshiporienterad relation kan antas utgöra motsatsen till den principal-agentrelaterade relationen. Den förväntas byggas upp kring en mer omfattande dialog. En dialog som möjliggör delaktighet och förståelse för parternas enskilda och gemensamma utmaningar. Samtalet blir ett sätt för kommunstyrelsen att på kommunfullmäktiges vägnar säkra att nämnderna och övriga aktörer är medvetna om hur deras verksamhet ligger till och utvecklar sig. Den formella skriftliga rapporteringen förväntas vara mer nedtonad till sin omfattning med avseende på frekvens, omfång och/eller detaljering. Hur agent- respektive stewardshipteorierna kan ta sig uttryck i kommunernas styrning sammanfattas i tabell 2.

---

<sup>56</sup> KL (2017:725) 11 kap. 16 §

Tabell 2. Uttryck för om kommunernas styrning av uppsiktsplikten präglas av en principal-agent eller principal-stewardrelation. Källa: Egen konstruktion

Principal-agent	Principal-steward
Omfattande skriftlig rapportering med avseende på frekvens, omfång, och detaljering	Begränsad skriftlig rapportering med avseende på frekvens, omfång, och detaljering
Begränsad formaliserad dialog	Omfattande formaliserad dialog

### 3.2 Riskhantering som mekanism och idé

Den andra teoretiska ingången utgörs av riskhantering och omsätts i denna del genom teorier kring Risk Management vilken vuxit fram under det senaste dryga halvsekle. När en uppdragsgivare överlåter ansvar och befogenhet till en uppdragstagare, vilket gäller för såväl en agentorienterad som stewardshiporienterad relation ska uppstå, innebär det alltid en fara för att uppdraget inte utförs på det sätt och med det resultat som uppdragsgivaren avsett. Sättet att se på och hantera faran skiljer sig dock åt beroende på relationens karaktär. Kommande avsnitt tydliggör att den samtida tolkningen av Risk Management kan anses ha en närmare koppling till en mer stewardshiporienterad syn på sättet att styra och leda verksamheten än vad den agentorienterade förknippas med.

Utöver den inbyggda faran i att överlåta ansvar förekommer även verksamhetsrelaterade faror såväl inom som utanför organisationen. En fara är i sig ingen risk utan beror i grunden på hur betraktaren analyserat och förstått den<sup>57</sup>. Vad som är en risk definieras av Hamilton som:

*”...faran för att en slumpmässig händelser negativt skall påverka möjligheten att nå ett uppställt mål. Matematiskt kan risken uttryckas som en produkt av sannolikheten för och konsekvensens av den skada som risken kan ge upphov till.”<sup>58</sup>*

Risker kan klassificeras på många olika sätt. Hopkin föreslår fyra huvudsakliga kategorier:

- efterlevnad - compliance (or mandatory) risks,
- rena faror - hazard (or pure) risks,
- kontroll - control (or uncertainty) risks,
- spekulativa - opportunity (or speculative) risks<sup>59</sup>.

De risker som är förknippade med att en uppdragsgivare överlåter ansvar och befogenhet till en uppdragstagare innebär flera potentiella risker. Dels handlar det om att uppdraget inte utförs med det resultat

<sup>57</sup> Power, s 139

<sup>58</sup> Hamilton, s 12

<sup>59</sup> Hopkin, s 17

som uppdragsgivaren har tänkt sig vilken kan knytas till Hopkins riskkategori kontroll. Det kan också handla om att parternas riskbenägenhet, deras riskpreferens, skiljer sig åt. Olika riskpreferenser gör att uppdragsgivaren och uppdragstagaren kan komma till väsentligt olika slutsats kring vilken handling som ska vidtas<sup>60</sup>. Detta kan närmast sorteras in i Hopkins riskkategori spekulativa risker. Risktagande är i sig självt inte en ensidigt negativ företeelse utan en förutsättning för innovation och en självklar del av den entreprenöriella handlingen<sup>61</sup>. Begreppets dubbelsidighet har funnits med lika länge som begreppet kan spåras. På 1500-1600-talen knöts risk till att våga då dess ursprung spåras till de portugisiska och spanska sjöfararnas berättelser om att ge sig ut på okända vatten.<sup>62</sup>

### 3.2.1 Från ensidig till integrerad syn på riskhantering

Under de senaste decennierna har Risk Management som koncept kommit att kopplas i allt högre utsträckning till människans oförmåga/ovilja och/eller medvetna risktagande<sup>63</sup>. Det representerar ett mer integrerat och en bredare syn på risk och riskhantering än vad som gjordes gällande i de tidiga faserna. Ursprunget till Risk Management återfinns i efterkrigstidens USA med höga försäkringskostnader till följd av en dåligt fungerande försäkringsmarknad<sup>64</sup>. Höga premier gjorde att kunderna istället bildade ömsesidiga försäkringsbolag så kallade captive, vilket utgjorde grund och incitament för ett mer strukturerat sätt att hantera risk<sup>65</sup>. Risk Managements etablering och framväxt i Sverige startade på 1970-talet och tog precis som i USA sin utgångspunkt i en dåligt fungerande försäkringsmarknad.<sup>66</sup> Strävan efter att minska försäkringskostnaderna riktade arbetet mot händelser, det vill säga de risker som Hopkin klassificerar som rena faror (hazard risks/pure risks).

Den utveckling av Risk Management som följt därefter har inneburit att omfatta det som i näringslivet benämns affärsrisk vilket innefattar fler och andra interna och externa riskkällor än tidigare<sup>67</sup>. Risk Management har under åren, av olika forskare och av konsultbranschen, kommit att benämnas på en rad olika sätt såsom; Enterprise Risk Management (ERM)<sup>68</sup>, Enterprise Wide Risk Management (EWRM)<sup>69</sup>, och Integrated Risk Management (IRM)<sup>70</sup> eller kort och gott Risk Management<sup>71</sup> men då fyllt med ett annat innehåll än den tidigare och snävare synen på risker och riskhantering.

---

<sup>60</sup> Eisenhardt, s 58

<sup>61</sup> Giddens s 24-25

<sup>62</sup> Giddens, s 21

<sup>63</sup> Hamilton, s 11

<sup>64</sup> Hamilton, s 9, Hopkin, s 45

<sup>65</sup> Hamilton, s 9,

<sup>66</sup> Hamilton, s 9

<sup>67</sup> DeLoach, s 24

<sup>68</sup> Hopkin, s 53

<sup>69</sup> DeLoach, s 24

<sup>70</sup> Miller, s 313

<sup>71</sup> Hamilton, s 65-66

Hamilton är en av dem som alltså använder begreppet Risk Management men definierar det i den vidare meningen:

*”Risk Management är ett systematiskt sätt att i näringslivet skydda en verksamhets resurser och inkomstmöjligheter mot skaderisker så att verksamhetens mål kan uppnås med ett minimum av störningar.”<sup>72</sup>”*

DeLoach menar att ett samtida synsätt för Risk Management (det han benämner EWRM) står för en:

*”Enterprise-wide risk management (EWRM) is a truly holistic, integrated, forward-looking and process-oriented approach that aligns strategy, processes, people, technology and knowledge”<sup>73</sup>”.*

DeLoach understryker därmed den holistiska aspekten när han hävdar att varje beslut i organisationen ska förbättra den eller dess kapacitet sin helhet, inte bara i den specifika delen<sup>74</sup>. Det ställer krav på att beslutsfattare på alla nivåer förstår att samt i någon grad hur betydande beslut påverkar resten av organisationen<sup>75</sup>.

Den samtida synen på vad som är en god risk management har i grunden en *positiv* inställning till risk vilket dels handlar om att risk innebär möjligheter men också genom att riskhantering är *värdebaserad* då den skyddar viktiga värden i verksamheten och ska medverka till att verksamheten når sina mål. Den är *proaktiv* genom att ta sikte på att förebygga, förhindra och minimera risker på förhand snarare än att avhjälpa eller i värsta fall hantera konsekvenser av risker. Riskhanteringsarbetet sker *kontinuerligt* och *integrerat* i och genom samtliga relevanta processer i verksamheten. På så vis beaktar den risker inom en rad olika områden, deras samband och sammanlagda påverkan på verksamheten. På så vis kan riskhanteringen ses som *mångfacetterad* och *processbaserad*.<sup>76</sup>

### **3.2.2 Den samtida synen på Risk Management knyter den närmare stewardship-teorin**

Samtida Risk Management är i enlighet med ovanstående förutseende och handlar om att ge bättre förutsättningar för verksamheten att nå sina mål. Den är inriktad på att skickliggöra organisationen att se, analysera och hantera risker i ett tidiga skeden i syfte att undvika, eliminera eller hantera dem. På så vis framkommer argument som knyter Risk Management som den idag förstås närmare stewardship-teorin.

---

<sup>72</sup> Hamilton, s 65

<sup>73</sup> DeLoach, s 5

<sup>74</sup> DeLoach, s 31

<sup>75</sup> DeLoach, s 31

<sup>76</sup> DeLoach, s 21-31

I syfte att operationalisera Risk Managementperspektivet för denna studie har DeLoachs kännetecken omsatts till vad som kan anses vara spårbara uttryck i styrningen av uppsiktsplikten, enligt nedan (tabell 3).

Tabell 3. Uttryck för Risk Management i kommunernas styrning av uppsiktsplikten. Källa: Egen konstruktion

Risk Management		Uttryck i svaren/styrningen
Integrerad		Att kommunerna som svar på begäran överlämnar handlingar som relaterar till generell styrning av kommunen
	Eller	Att styrningen av uppsiktsplikten presenteras i sammanhang tillsammans med riskhantering.
Processbaserad		Att uppsiktsplikten presenteras som en del av en årscykel/årshjul.
Kontinuerlig		Att uppsiktsplikten utövas kontinuerligt under året.
Proaktiv		Att styrningen av uppsiktsplikten möjliggör att risker och avvikelser upptäcks vid fler/andra tillfällen än vid hel-/delårsrapporter.
Mångfacetterad		Att styrningen av uppsiktsplikten tar sikte på både ekonomiska och verksamhetsmässiga aspekter.

Att uppsiktsplikten ses som *integrerad* i den kommunala styrningen kan uppfattas genom att kommunen lämnar ut styrdokument som beskriver den generella styrningen av verksamheten. Det kan förstås som att de ser uppsiktsplikten som en del av styrnings-/ledningsprocessen snarare än ett särspår. Ett alternativ för att uppfatta den som integrerad är att kommunerna uttryckligen kopplar samman uppsiktsplikten med riskhanteringsprocessen.

Att riskhanteringen är *processbaserad* och *kontinuerlig* är två andra kännetecken för samtida Risk Management. Om uppsiktsplikten förstås med en riskhanterande utgångspunkt bör den därmed ske löpande under året, i vart fall fler än ett per år och aktör uppsikten riktas mot. Uppsiktsplikten bör också kunna förstås som en årscykel/årshjul bestående av flera aktiviteter som relaterar till varandra. Med andra ord att den sker genom en process.

För att uppsiktsplikten ska anses *proaktiv* bör styrningen medföra att uppsiktsplikten utförs i andra faser än i efterhand. På så sätt ges tillfälle att uppfatta risker och avvikelser inför och/eller under löpande

verksamhetsår. Det innebär att det förekommer fler tillfällen för uppsiktspliktens genomförande än de lagstadgade rapporteringstillfällena.

Att uppsiktsplikten tar sikte på fler och andra aspekter av verksamheten än den ekonomiska kan anses vara tecken på att den är *mångfacetterad*. Konkret kan det till exempel handla om olika kvalitetsaspekter, lagefterlevnad, interna faktorer och omvärldsfaktorer.

### 3.3 Granskning och verifiering – en hörnsten för att pröva ansvar

Ansvarsprövning är den tredje teoretiska ingången vilken i studien omsätts genom teorier som relaterar till granskning och verifiering samt sanktioner och konsekvenser, fortsättningsvis benämnda granskning/sanktion. Den ska ses som en alternativ utgångspunkt för styrningen jämfört riskhantering. Granskning/sanktion kan knytas närmare en agentorienterad syn på styrning än till det stewardshiporienterade förhållningssättet.

En uppdragsgivare som överlåter ansvar och befogenhet till en uppdragstagare prövar ansvar mer eller mindre uttalat och frekvent. Granskning/sanktion (audit) är ett sätt för uppdragsgivaren att säkerställa att uppdragstagaren tar ansvar och fullföljer sitt uppdrag och hanterar den sociala och ekonomisk kontroll som fördelats<sup>77</sup>. Ansvarsprövningen är på detta sätt att se som en mekanism i relationen mellan parterna.

Vissa, såsom Power, hävdar att ansvarighet utöver att utgöra en mekanism också kommit att få en rituell betydelse vilket rest krav och förväntan på en mer frekvent och/eller en mer omfattande ansvarsprövning än tidigare<sup>78</sup>. Bovens knyter an till detta resonemang och breddar kretsen som har möjlighet att utkräva ansvar till att även omfatta bland andra ombudsmän och professionsorganisationer<sup>79</sup>. Något han benämner forum-aktör;

*”a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose question and pass judgement, and the actor may face consequences”<sup>80</sup>.*

---

<sup>77</sup> Power, s 135

<sup>78</sup> Power, s 4, 122

<sup>79</sup> Bovens (2010), s 951

<sup>80</sup> Bovens (2007), s 450



Just sanktionsmöjligheten är enligt Bovens en konstituerande faktor för att ansvarighet ska uppträda, oavsett vilken relation det gäller<sup>81</sup>. Vad sanktionen kan bestå i skiljer sig åt liksom processen för att pröva ansvarigheten<sup>82</sup>. Det senare illustreras i tabell 4.

*Tabell 4 Ansvarsprövningsprocessen i relationen mellan uppdragsgivare och uppdragstagare respektive forum och aktör. Källa: Bovens (2010), s 951-952*

	<b>Uppdragsgivare-uppdragstagare</b>	<b>Forum-aktör</b>
A)	Uppdragsgivaren tar del av information om uppdragstagarens resultat.	Aktören är ålagd att informera forumet om sitt uppförande.
B)	Möjlighet till debatt och frågor från uppdragsgivaren.	Forumet har möjlighet att ifrågasätta riktigheten i informationen och legitimiteten i beteendet.
C)	Uppdragsgivaren prövar ansvarsfrågan samt har möjlighet att vidta sanktion.	Forumet kan uttala sig om ansvarigheten och vidta någon slags sanktion.

För att ha möjlighet att värdera och sedermera pröva ansvar förutsätts någon form och grad av verifiering och granskning. Att bedriva granskning och verifiering varierar till sina metoder vilka ibland är långtgående och ibland arbetsamma men i vart fall alltid förknippade med kostnader<sup>83</sup>. Med utgångspunkt i granskning som mekanism är det motiverat att granska så länge nyttan av granskningen överskrider dess kostnad. Men om granskning/sanktion betraktas utifrån rituell betydelse kan den snarare ses som ett mode än en logisk, rationell respons för att minska transaktionskostnaden<sup>84</sup>. Med den rituella betydelsen följer också ett tryck på att den ska medverka till att stabilisera den institutionaliserade bilden av verksamheten - att den tryggar snarare än skapar oro<sup>85</sup>. I det fall den orsakar oro tenderar granskningen att skapa konflikter<sup>86</sup>.

### **3.3.1 Ansvarsprövningen knyter närmare an till agentteorin**

Att se granskning/sanktion utifrån dess roll som mekanism och i dess rituella betydelse pekar på en närmare koppling till agentteorin vilken förespråkar en starkare kontroll än till stewardship-teorin. Det

---

<sup>81</sup> Bovens (2010), s 952

<sup>82</sup> Bovens (2010), s 952

<sup>83</sup> Power, s 1

<sup>84</sup> DiMaggio & Powell 1991:8 I Power s 122-123

<sup>85</sup> Power, s 120

<sup>86</sup> Power, s 126

innebär att styrdokument som återfinns i kommuner där relationen präglas av principal-agent förväntas innehålla styrning som speglar idén om ansvarsprövning.

Som uppdragsgivare/principal är det av kommunfullmäktige som uppdragstagarna formellt sett kan ställas till ansvar. I detta avseende kan kommunstyrelsen med dess uppsiktsplikt ses som en möjliggörare för ansvarsprövning då dess formella möjligheter att ingripa till följd av identifierade brister ytterst sträcker sig till att göra påpekanden till kommunfullmäktige.

Utifrån Bovens syn att ansvarighet kan uppträda mellan en aktör och ett forum även när det inte föreligger en uppdragsgivare-uppdragstagarrelation bör kommunstyrelsen kunna ses som ett forum. För studien skulle det kunna innebära att aktören, exempelvis en nämnd, i styrningen åläggs att redovisa verksamheten till kommunstyrelsen utöver den rapportering kommunfullmäktige efterfrågar.

En gemensam nämnare i de båda relationerna är att ett forum respektive en uppdragsgivare kan vidta sanktioner. Sanktioner i det här sammanhanget skulle exempelvis kunna förstås som att kommunstyrelsen i kraft av forum skulle kunna skärpa övervakningen/kontrollen genom krav på kompletterande och tätare redovisning från aktören. Innehållsmässiga tecken på detta, såsom beskrivna åtgärder vid negativa avvikelser, pekar i riktning mot idén om ansvarighet står i fokus. Hur styrningen kan spegla ansvarighet sammanfattas nedan (tabell 5).

Tabell 5. Uttryck av granskning/sanktion och konsekvens/sanktion i styrningen av uppsiktsplikten. Källa: Egen konstruktion

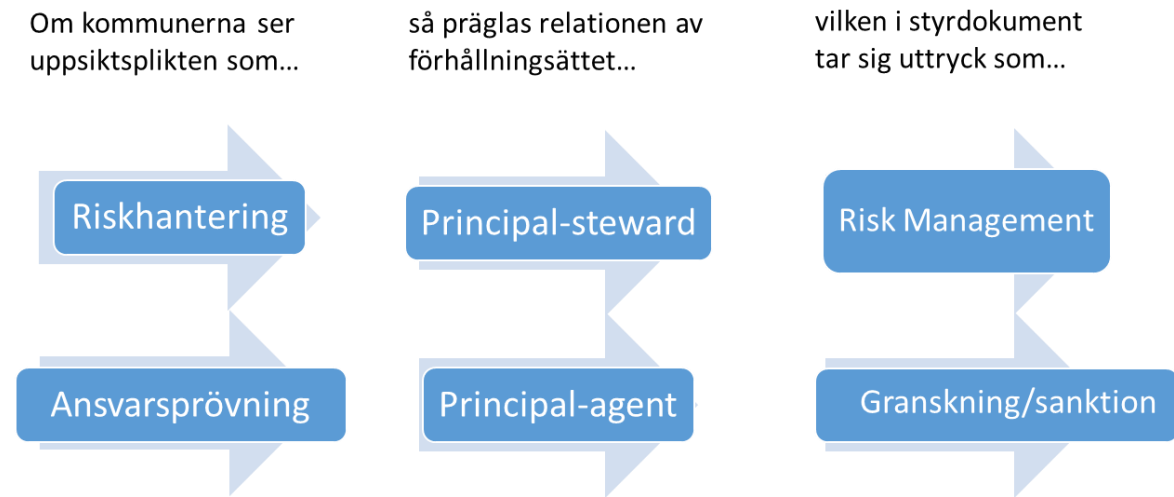
<b>Granskning/sanktion</b>
<i>Den formaliserade styrningen innehåller...</i>
krav att aktören redovisar verksamheten med kommunstyrelsen som huvudsaklig mottagare.
på förhand definierade konsekvenser/sanktioner om negativa avvikelser uppträder.

### 3.4 Analysmodell

Tolkningen av de teorier som presenterats ovan utmynnar i en hypotesbaserad analysmodell (figur 2). Modellen bygger på antaganden om att en riskhanterande eller ansvarsprövande utgångspunkt tar sig uttryck genom såväl relationens karaktär som uttryck av Risk Management respektive ansvarighet som förknippas med granskning/sanktion i styrdokumentet. Till stöd för tolkningen används en analysram som bygger på de faktorer som identifierats för respektive teoretisk ingång (tabellerna 2-5).

Analysmodellen gör antagandet om att uppsiktsplikten drivs med en riskhanterande utgångspunkt förväntas styrningen präglas av en principal-stewardrelation och att värden förknippade med Risk Management framträda.

Om däremot ansvarsprövning är utgångspunkten förväntas det råda en mer principal-agentorienterad relation vilken tar sig uttryck genom gransknings/sanktionsmoment samt genom konsekvenser/sanktioner i styrdokumentet.



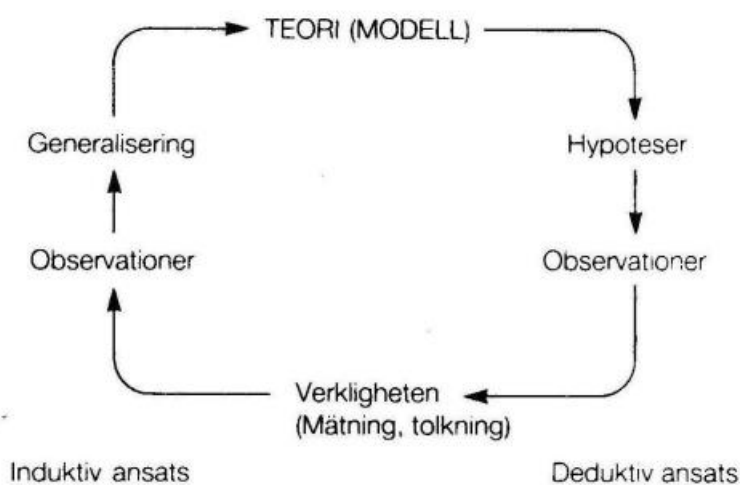
Figur 2. Analysmodell kring om uppsiktsplikten styrs med utgångspunkt i riskhantering eller ansvarsprövning. Källa: Egen konstruktion

## 4 Metod

Som tidigare nämnt har uppsiktsplikt inte rönt något noterbart akademiskt intresse. Det råder även en vaghet kring begreppet sett utifrån ett praktiskt perspektiv. Med dessa insikter som grund fanns ett behov av att göra en grundläggande, kvalitativ studie med syfte att försöka förstå var uppsiktsplikt kan vara. Det har lett fram till att studien bedrivits som en beskrivande idéanalys och att forskningsprocessen präglats av en abduktiv ansats.

### 4.1 Forskningsprocessen

En abduktivt präglad forskningsprocess sker genom en växelvis behandling av det teoretiska och empiriska materialet, vilket innebär att den induktiva och deduktiva ansatsen kombineras<sup>87</sup> (figur 3). Den tar sin utgångspunkt i teorin, går via empirin för att sedan återvända till teorin igen<sup>88</sup>. Mer närgånget kan det beskrivas som att utgångspunkten är induktiv när ett enskilt fall läggs till grund för förslag till ett teoretiskt mönster i form av hypotes eller teori. Nästa fas sker deduktivt då teorin/hypotesen används som grund för att pröva nya fall gentemot. Det kan resultera i att teorin/hypotesen vidareutvecklas för att bli mer generell.<sup>89</sup>



Figur 3 Induktion och deduktion enligt Wiedersheim-Paul & Eriksson. Källa: Wiedersheim-Paul & Eriksson (1997), s 229

Denna studie har grundats i en grad av förförståelse och har därefter bedrivits i sex huvudsakliga faser: orientering, val av teorier, fördjupad inläsning, tolkning, analys och slutsats. Förförståelsen lade grunden

<sup>87</sup> Patel & Davidson, s 23-24

<sup>88</sup> Johansson-Lindfors, s 59-60, 154

<sup>89</sup> Patel & Davidson, s 24

till intresset för kommunstyrelsens uppsiktsplikt och insikter kring hur det empiriska materialet kunde samlas in. I den inledande orienteringen lästes en bredd av teorier med möjlig bäring på uppsiktsplikten och dess sammanhang in. Likaså skedde en bred insamling och inläsning på empiriskt material från såväl kommuner som Sveriges kommuner och landsting (SKL) liksom reglering. Tillsammans lade det grunden till en möjlig tolkning av uppsiktsplikten som i huvudsak en ansvarsprövande eller en riskhanterande praktik. Utifrån insikten skedde fördjupad inläsning av agent- och stewardshipteorierna som behandlar relationen mellan uppdragsgivare och uppdragstagare. Utifrån teorierna skapades analysmodellen vilken därefter har använts som grund för tolkningen av materialet. Tolkningen har skett genom upprepad inläsning av materialet, vilket har kommit att sorteras upprepade gånger för att pröva möjliga, alternativa tolkningar. Därefter har den slutliga analysen och slutsatser dragits. Avgränsningar har skett löpande från fördjupningsfasen och framåt. Processen relaterar tydligt till den idealtypiska abduktiva forskningsprocessen. Det som skiljer det faktiska genomförandet den är i huvudsak att arbetet tagit fler vändningar och därigenom gjort fler loopar i inläsningen av det teoretiska respektive empiriska materialet.

Studien är utformad som en totalundersökning av landets samtliga 290 kommuner. Eftersom de är begränsade till sitt antal bedömdes det både vara lämpligt och möjligt att genomföra en totalundersökning. Lämpligt eftersom förståelsen och den initiala orienteringen pekade på att bilden av hur uppsikt förstås är förhållandevis vag i praktiken. Möjligt ansågs det vara genom att det empiriska materialet förvisso skulle kunna bli omfattande men bedömdes ända vara hanterligt. Underlaget skulle också bli tillräckligt även vid ett större bortfall. Vid en totalundersökning uppkommer inte de problem som är förknippat med en urvalsundersökning och som kan resultera i brister i generaliserbarhet<sup>90</sup>.

## 4.2 Dokumentstudie

Då studien syftar till att bidra till förståelsen kring innebörden och tillämpningen av kommunallagens mening att ”ha uppsikt”, utifrån de tre definierande teoretiska utgångspunkterna, så har den slutligen kommit att avgränsas och utformas som en dokumentstudie med fastställda kommunala styrdokument som empiriskt underlag. Det handlar alltså om dokument som en politisk instans har beslutat om ska gälla för den egna kommunen. Reglemente är en term som används i kommunallagen för kommunfullmäktiges styrning av nämndernas ansvar och befogenheter<sup>91</sup>. I övrigt förekommer en variation i benäm-

---

<sup>90</sup> Patel & Davidson, s 56

<sup>91</sup> KL (2017:725) 6 kap. 44 §

ningen av styrdokument då det är upp till kommunen att själv bestämma det. Det innebär att styrdokument med i stort sett samma innehåll kan benämnas olika. Vanligt förekommande benämningar är: policy, riktlinje, anvisningar men även rutin kan användas med ett mer övergripande styrande syfte.

Valet av texter utgör enligt Bergström och Boréus en viktig grund för en dokumentbaserad studies trovärdighet (validitet)<sup>92</sup>. Fastställda styrdokument har en särställning i en kommunal praktik eftersom de utgör viktiga bärare av styrning mellan politiska nivåer samt från den politiska nivån till förvaltningsorganisationen. Bryman menar att den officiella ställningen gör dokumenten intressanta i sig<sup>93</sup>. Det har inte identifierats några alternativa dokument som skulle kunna ersätta eller för den del komplettera styrdokumenterna när frågan är avgränsad på det sätt den är.

Jag skulle till och med vilja hävda att en del av legitimiteten i studien byggs upp genom att den styrande informationen står för sig självt i styrdokumenterna. Synen på uppsiktsplikten som kommer till uttryck kan sägas representera en tolkning som i vart fall en majoritet av de förtroendevalda i den beslutande församlingen ställde sig bakom vid beslutstillfället. På så sätt sätts kollektivet, den beslutande församlingens uppfattning i fokus snarare än enskilda personers tolkning av vad uppsiktsplikt kan eller för den delen bör vara.

Skriftliga källor ska granskas med kritisk blick. Bergström och Boréus delar in källkritiken i extern och intern källkritik<sup>94</sup>. medan till exempel Bryman argumenterar utifrån Scotts fyra kriterier för värdering av skriftliga källor<sup>95</sup>. I grunden uppfattas de vara inne på samma grundläggande frågor: att dokumenten är äkta respektive att kritiskt värdera bakgrunden till texten – vem som har upprättat dem och i vilket syfte<sup>96</sup>.

Scotts kriterier uppfattas mer hjälpsamma i källkritiken varför de redovisas närmare här och utgör grund för resonemanget kring studiens empiriska underlag.

*”1) Autencitet. Är materialet äkta och av ett otvetydigt ursprung?*

*2) Trovärdighet. Är materialet utan felaktigheter och förvrängningar?*

*3) Representativitet. Är materialet typiskt när det gäller den kategori det tillhör? Om så inte är fallet känner man till i vilken grad det inte är typiskt?*

---

<sup>92</sup> Bergström & Boréus, s 39

<sup>93</sup> Bryman, s 665

<sup>94</sup> Bergström & Boréus, s 41

<sup>95</sup> Bryman, s 657

<sup>96</sup> Bergström & Boréus, s 41

#### 4) *Meningsfullhet. Är materialet tydligt och begripligt?*<sup>97</sup>

Vid en första anblick finns det inte anledning att ifrågasätta varken *autenticitet* eller  *trovärdighet* i de dokument som utgör det empiriska materialet. Myndigheterna har själva upprättat handlingarna, håller dem och lämnar ut dem efter begäran. Det kan inte uppfattas finnas något incitament för att förvanska handlingarna varken före eller efter begäran. Den risk för oriktighet som identifierats är om det inte är de aktuella, i mening de nu gällande, styrdokument som lämnats ut. Den risken bedöms dock vara av marginell och underordnad betydelse. Utgångspunkten är också att styrdokument har upprättats i syfte att styra mot/till ett önskat förfaringsätt, beteende eller resultat och är på så vis autentiska<sup>98</sup>.

Eftersom studien är utformad som en totalundersökning kan kriteriet om ett enskilt styrdokument i en enskild kommun är *representativt* som styrning av uppsikten läggas åt sidan.

#### **4.2.1 Datainsamling**

Insamling har skett genom e-post med frågor och begäran om allmänna handlingar riktat till 289 av Sveriges 290 kommuner. I den kommun jag själv är yrkesverksam togs kontakt med registrator för att få hjälp att ta fram de efterfrågade underlaget. Det innebär ett jämförbart förfarande som skulle skett om förfrågan skulle ha kommit utifrån. De e-postadresser som använts är kommunernas officiella adresser som vanligen går till ett kontakt-/servicecenter eller till registrator vid kommunstyrelsens förvaltning.

E-postmeddelandet bestod av fem frågor och i förekommande fall begäran om utlämnande av allmänna offentliga handlingar (Bilaga 1). Motivet var att gå ut med den stora ”trålen” för att se vilka intressanta företeelser relaterade till uppsiktsplikt som kunde identifieras inför det fortsatta arbetet och den slutliga frågeställningen.

I syfte att säkerställa att frågorna gick att förstå prövades de på en erfaren kommunsekreterare som fick ge sin syn på underlaget. Hon föreslog några mindre språkliga justeringar (att inte benämna kommun som primärkommun), att förtydliga vad som avses med avtalsamverkan samt att exemplifiera hur en förteckning av samverkan kan se ut. Med ledning av hennes synpunkter färdigställdes underlaget till e-postmeddelandet.

Det första utskicket gjordes fredagen den 8 februari 2019. En påminnelse skickades ut två veckor senare, den 1 mars, till de kommuner som inte hade besvarat förfrågan alls eller med annat än ett automatiskt genererat e-postmeddelande. En dryg månad efter den första förfrågan, den 12 mars, hade 174 kommuner besvarat e-postmeddelandet vilket ger en svarsfrekvens på 60 %. Det innebär ett förhållandesvis

---

<sup>97</sup> Bryman, s 657, Scott, s 276-279

<sup>98</sup> Bergström & Boréus, s 41

stort bortfall, då en 4 av 10 valde att inte besvara begäran. Det går inte att urskilja något mönster med avseende på typ av kommun, kommunstorlek, eller geografiskt läge. Att frågorna var flera (fem till antal) och att de berörde en förhållandevis stor bredd av handlingar kan möjligen ha påverkat svarbenägenheten negativt. Den breda förfrågan får dock anses ha varit motiverad med hänvisning till behovet av att ringa in uppsiktsplikten innan den slutliga frågeställningen fastställdes.

Av svaren att döma har frågorna och begäran om handlingar hanterats av väsentligt olika funktioner i kommunerna. Det har varierat mellan framförallt rollen registrator, controller/ekonom men även roller som kommunchef-/direktör, kvalitetsstrateg eller liknande samt revisionens sakkunniga biträden har förekommit som avsändare. Förståelsen av uppsiktsplikten kan ha betydelse för hur frågorna och begäran om handlingar tolkas och därmed för vilka handlingar som anses höra till uppsiktsplikten och därmed lämnas ut. Det skulle kunna skapa en snedvridning av det insamlade materialet. Att en person med viss roll står som avsändare behöver dock inte betyda att den inte har tagit hjälp av andra för att ta fram handlingarna. Av de insamlade materialet uppfattas det inte finnas skiljelinjer mellan kommunerna med avseende på vilken funktion som lämnat ut handlingar och vilken typ av styrdokument som faktiskt har lämnats ut. Det innebär att även om det finns andra styrande dokument som har bäring på uppsiktsplikten så är det de utlämnade handlingarna som anses vara alla eller i vart fall de mest centrala för styrningen av densamma.

### 4.3 Textanalys med idéanalys som utgångspunkt

Med siktet inställt på kommunernas styrning av uppsiktsplikten riktar sig intresset mot den betydelse texten hade när den skrevs och beslutades. Med andra ord har studien en avsändarorienterad tolkningsstrategi.<sup>99</sup> Beskrivande idéanalys är därför en relevant metod då den är inriktad på att behandla ideologiskt innehåll i en text genom att beskriva enskilda människors eller grupperns idéer<sup>100</sup>. Till skillnad från den vardagliga tolkningen av ordet idé som något flyktigt behandlar idéanalys idéer och ideologier med viss stabilitet och varaktighet.<sup>101</sup>

Idéer kan ta sig uttryck som ideologier ”-ismer” men också som idébildningar inom smalare områden eller hos grupper i samhället<sup>102</sup>. I det här fallet svenska kommuners idéer om uppsiktsplikt. Dessa smalare idébildningar benämns domänspecifika ideologier vilka är resultat av sedvänjor, kulturer och maktstrukturer inom det område där de är aktuella. Allmänt anses de därför vara svårare att studera med sina

---

<sup>99</sup> Bergström & Boréus, s 32

<sup>100</sup> Bergström & Boréus, s 25; Bergström & Svärd, s 169

<sup>101</sup> Bergström & Svärd (I Bergström & Boreus), s 133

<sup>102</sup> Bergström & Svärd, s 135, 137



relativt sett vagare konturer, och brist på nedtecknade utsagor, än de övergripande (politiska) ideologierna<sup>103</sup>. Med denna studies fokus på den formaliserade styrningen finns det i vart fall ett genomarbetat, nedtecknat och beslutat material att tillgå vilket inte är fallet vad gäller vissa domänspecifika ideologier. Men för den sakens skull går det givetvis inte på något sätt att jämföra det vad gäller förekomst, omfattning och djup av texter som de övergripande ideologierna erbjuder.

Styrdokument som idé säger något om hur någon bör/ska agera i allmänhet eller vid en viss situation vilket i det här fallet handlar om hur kommunstyrelsen bör/ska utöva uppsiktsplikten. Den aspekten av en idé benämns handlingsföreskrift. Tillsammans med verklighetsomdöme och värdeomdöme konstituerar den en idé. I någon mån förekommer explicita beskrivningar även av verklighetsomdömet i det empiriska materialet. Det handlar om grundläggande antagande kring hur samhället, i det här fallet uppsiktspliktens sammanhang, är konstituerad. Även värdeomdöme, hur det borde vara, framkommer uttryckligen i en begränsad del av materialet.<sup>104</sup>

Men som tidigare nämnt är det inte det nedtecknade ordet som står i fokus för idéanalysen utan vilka idéer som ligger till grund för texten. Det förutsätter tolkning och antaganden även kring det utsagda och underförstådda. Tolkningen gör den beskrivande idéanalysen till något mer och annat än en sammanställning och enkel kategorisering av ett empiriskt material<sup>105</sup>. Den beskrivande idéanalysen ställer frågor som handlar om vilka idéer som uttrycks, hur dessa förhåller sig till varandra och till dess explicita och implicita budskap?<sup>106</sup> För att tydliggöra det förutsätts ett mått av argumentation som klargör mot-sättningarna och alternativen<sup>107</sup>.

Likafullt som tolkningen är en nödvändighet för det vetenskapliga bidraget i studien innebär det en utmaning. En god forskning ska vara tillförlitlig (reliabel) och kunna återupprepas av en annan forskare med samma resultat (intersubjektivitet). Detta dilemma anses kunna hanteras genom en hög grad av transparens kring forskningsprocessen sin helhet inklusive en tydlighet kring dess resultat<sup>108</sup>. Konkret innebär det enligt Bergström och Svärd att systematiken är betydelsefull i allt från att det står klart vad studien har för ambition, dess analysapparat, vilka jämförelsepunkter som används samt kring alternativa tolkningsmöjligheter<sup>109</sup>.

---

<sup>103</sup> Bergström & Svärd, s 136-136

<sup>104</sup> Bergström & Svärd, s 133-134

<sup>105</sup> Bergström & Svärd, s 140-141

<sup>106</sup> Bergström & Svärd, s 141

<sup>107</sup> Bergström & Svärd, s 141

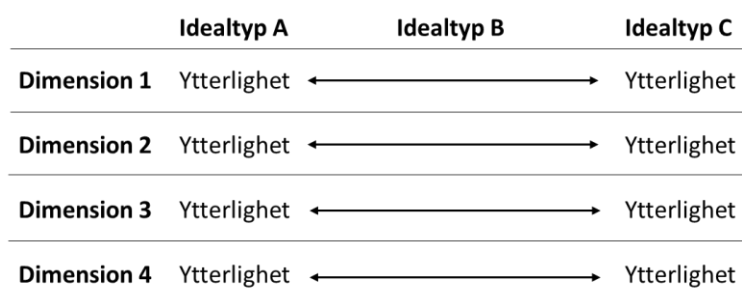
<sup>108</sup> Bergström & Boréus, s 40

<sup>109</sup> Bergström & Svärd, s 141

### 4.3.1 Tolkning med hjälp av idealtyper och dimensioner

Det empiriska materialet som ligger till grund för studien är trots att det är en totalundersökning omfattande men inte ögreppbart. Men ju mer omfattande ett material är ju högre krav på möjligheten att kategorisera ställs. Kategorisering bidrar till systematiska jämförelser, vilket är viktigt för tillförlitligheten i studien.<sup>110</sup>

Bergström och Svärd föreslår två grunder för kategorisering: idealtyper och dimensioner. Idealtyper är en analytisk konstruktion som ämnar renodla de bärande, utmärkande dragen för en viss idébildning. Vanligen tas idealtyperna fram utifrån tidigare forskning men också utifrån empiriska beskrivningar. De läggs som grund för kategoriseringen där det empiriska materialet sorteras utifrån överensstämmelse.<sup>111</sup> Dimensioner är den andra möjligheten som till skillnad från idealtyper utgår från en aspekt med två ytterligheter och en skala däremellan. Det empiriska materialet placeras utifrån vart det uppfattas befinna sig utmed axeln. Idealtyper och dimensioner är tätt knutna till varandra då två motstående idealtyper kan anses vara extrempunkterna på axeln för en dimension vilket illustreras nedan (figur 4).<sup>112</sup>



Figur 4. Förhållandet mellan idealtyper och dimensioner. Källa: Bergström & Svärd, s 155

Oavsett om idealtyper eller kategorier används är avgränsningen av dem viktiga för att ge forskaren tillräckligt stöd att sortera materialet på ett tillförlitligt sätt. Om avgränsningen är för smal riskerar den att inte representera särdragen hos en idé i tillräckligt stor utsträckning medan för vid avgränsning medför att de riskerar att passa på det mesta av materialet.<sup>113</sup> Bergström och Svärd menar att denna risk är giltig för såväl idealtyper som dimensioner men att konstruktionen kring dimensioner även kan riskera att bli meningslösa i det fall polerna inte är ömsesidigt uteslutande. Vidare kan de kräva ytterligare en nivå av operationalisering för att fungera som analysverktyg.<sup>114</sup>

<sup>110</sup> Bergström & Svärd s 166-167

<sup>111</sup> Bergström & Svärd, s 147-150

<sup>112</sup> Bergström & Svärd, s 153

<sup>113</sup> Bergström & Svärd, s 156

<sup>114</sup> Bergström & Svärd s 166-167

Eftersom det råder brist på tidigare forskning kring uppsiktsplikten fanns det inte möjlighet att ta dem som utgångspunkt för kategorisering. Istället kom det att ske efter inläsning av en delmängd av det empiriska underlaget i kombination med de valda teorierna. Utmärkande drag som uppfattades ha bäring på uppsiktsplikten noterades innan materialet lästes på nytt. Brister i föreslagna kategorier identifierades vilken utgjorde grund för att särdragen justerades.

Den kategorisering som lagt grund till analysmodellen har skett i två steg. Utifrån studiens fråga om uppsiktsplikten styrs med ansvarsprövning eller riskhantering som utgångspunkt identifierades agent- respektive stewardshipteorin peka i respektive riktning. De har på så vis tolkats som motstående, ömsesidigt uteslutande drag av en relation vilket gör dem till en dimension där en relation kan uppfattas som mer eller mindre av det ena eller det andra. Relationsdimensionen har därefter operationaliserats genom teorier kring ansvarighet och Risk Management. De för studien relevanta särdragen har utformats som idealtypiska drag, om än inte som sammanhållna idealtyper.

För att göra det tydligt kan teorierna kring ansvarighet användas som exempel. De säger inget specifikt om uppsiktsplikt utan de behöver operationaliseras för att användas i studien. Det har skett genom att teorin tolkades utifrån förförståelse och inläsning av en delmängd av det empiriska materialet innan de fastställdes som utmärkande drag. De utmärkande dragen för teorierna bildar tillsammans analysramen som används som stöd för tolkningen av materialet enligt den fastställda analysmodellen.

Det totala empiriska materialet har lästs vid upprepade tillfällen under studiens gång och har grupperats och omgrupperats gång på gång utifrån i första hand analysramen och därefter analysmodellens olika delar. Särdrag har noterats löpande i form av stödord i en Excel-fil som varit till hjälp för utsökning av iakttagelser. Upplevelsen har under arbetets gång skiftat från det tidiga skedet då omgrupperingar gjordes mer frekvent till det senare skedet då materialet upplevs ha funnit sin naturliga gruppering utifrån analysmodellens olika delar. Det har lett fram till att varje kommun som lämnat ut ett eller flera kategoriserbara styrdokument analyserats att tillhöra en eller flera kategorier. I det senare fallet har en separat analys av dem gjorts vilket utmynnat i ett ställningstagande kring deras orientering utifrån analysmodellen.

Överväganden kring etiska aspekter av studien har varit närvarande av och till under arbetets gång. Det empiriska materialet, fastställda kommunala styrdokument, är allmänna offentliga handlingar och kan begärs ut av var och en. I studien finns inga undersökningsdeltagare eller uppgiftslämnare. Materialet omfattar inga personuppgifter. En närmare forskningsetisk diskussion bedöms därför vara överflödigt.

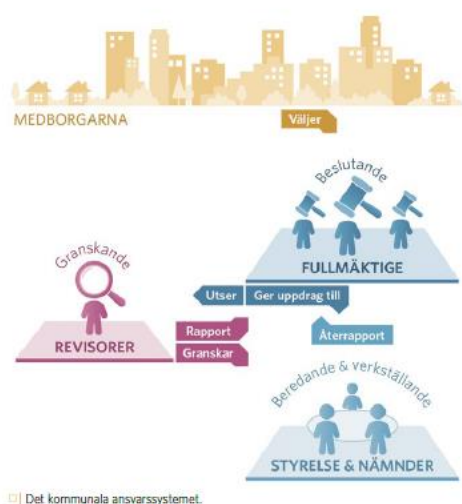
## 5 Uppsiktsplikt i praktiken

### 5.1 Lagstiftning och praxis

Kommunallagen (2017:775) anger att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnders, eventuellt gemensamma nämnder, avtalssamverkan samt över juridiska personer såsom hel- och delägda bolag, stiftelser, kommunala föreningar samt över kommunalförbund som kommunen är medlem i<sup>115</sup>. Vad uppsikten faktiskt är och innebär är dock inte närmare definierat.

#### 5.1.1 Uppsiktspliktens sammanhang

All makt utgår från folket och på den kommunala nivån är det kommunfullmäktige som utgör den folkvalda församlingen. Kommunfullmäktige har den beslutande funktionen som för att fullfölja det kommunala uppdraget ger uppdrag till styrelser och nämnder som har den beredande och verkställande funktionen. Kommunfullmäktige utser också den granskande funktionen; revisorerna. Deras uppgift är att granska den beredande och verkställande funktionen och rapportera sin granskning till kommunfullmäktige. Förhållandet mellan de olika instanserna illustreras nedan (Figur 5).



Figur 5. Det kommunala ansvarssystemet. Källa: SKL God revisionssed 2018, s 32

I förhållande till övriga nämnder har kommunstyrelsen vissa särskilda uppgifter, vilket ibland benämns som att kommunstyrelsen har en ledande ställning<sup>116</sup> eller som dess ledningsfunktion<sup>117</sup>.

<sup>115</sup> KL (2017:725) 6 kap. 1 §

<sup>116</sup> Kommunallagen med kommentarer och praxis, s 398

<sup>117</sup> Reglemente för styrelse och nämnder. Ett underlag för lokala bedömningar, s 8

Det är kommunstyrelsens uppdrag att leda och samordna kommunens angelägenheter samt ha uppsikt<sup>118</sup>. Kommunstyrelsens maktmedel är dock starkt begränsade och anses sträcka sig till rätten att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt att ta initiativ till att kommunfullmäktige ska gripa in<sup>119</sup>.

Den praxis som finns baseras på 1991-års kommunallag samt de ändringar och tillägg som skett fram till införande av 2017-års kommunallag. I en tolkning av praxis från 2011 anges att *”hittills har det inte ansetts finnas ett behov av att vidga de lagliga möjligheterna för styrelsen att ingripa i andra nämnders verksamhet<sup>120</sup>”*. I utredningen ”En kommunallag för framtiden” adresserades frågan och slutsatsen blev att styrelsens behov ges lagstöd till mer långtgående befogenheter. Argumenten som anfördes för de utvidgade maktmedlen var att styrelsen förväntas ha överblick och helhetssyn på den kommunala förvaltningen<sup>121</sup>. Det fanns ett uttalat tryck från kommuner och landsting i frågan som ansåg att den tidigare regleringen gav styrelsen för liten befogenhet att leda och samordna verksamheten<sup>122</sup>. Sveriges kommuner och landsting, SKL var av samma uppfattning och menade att det var motiverat utifrån att det förväntas ge snabbare politiskt genomslag för prioriteringar och att det även kunde medverka till att göra ansvarsförhållanden tydligare gentemot medborgarna. De problematiserade dock kommunstyrelsens ökade beslutanderätt utifrån den förändring i revisionsansvaret det innebär<sup>123</sup>, vilket jag återkommer till.

Den nya regleringen som infördes i och med 2017-års kommunallag ger fullmäktige möjlighet att ge styrelsen ytterligare befogenheter att besluta i frågor som rör annan nämnd<sup>124</sup>. Exempel som nämns i utredningen är personal-, säkerhets- och miljörelaterade frågor, avgöra tvister mellan nämnder såsom beställare-utförare samt om ekonomiska åtgärder såsom anställningsstopp<sup>125</sup>. Frågor som rör myndighetsutövning, tillämpning av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda är inte möjliga för fullmäktige att ge styrelsen mandat att besluta om<sup>126</sup>. Värt att notera är att det i kommunallagsutredningen höjs ett varningens finger genom att det behöver vara tydligt vad styrelsens utökade beslutsmandat avser<sup>127</sup>.

Styrelsen blir ansvarig för de beslut den fattar och övertar inte annan verksamhet för den eller de nämnderna. Det har ansetts vara ett problem utifrån revisionsansvaret då ansvarsförhållandet riskerar att bli oklart. Utredarna understryker vikten av att fullmäktiges beslut om att delegation av detta slags befogenheter behöver vara tydlig samt att det inte innebär att styrelsen blir överordnad nämnderna<sup>128</sup>. Såväl

---

<sup>118</sup> KL (2017:725) 6 kap. 1 §

<sup>119</sup> Kommunallagen med kommentarer och praxis, s 398

<sup>120</sup> Kommunallagen med kommentarer och praxis, s 398

<sup>121</sup> SOU 2015:24, s 188

<sup>122</sup> SOU 2015:24, s 174

<sup>123</sup> SKL, Yttrande En kommunallag för framtiden

<sup>124</sup> KL (2017:725) 6 kap. 8 §

<sup>125</sup> SOU 2015:24, s 190

<sup>126</sup> KL (2017:725) 6 kap. 8 §

<sup>127</sup> SOU 2015:24, 189-191

<sup>128</sup> SOU 2015:24, s 191-192

den ansvariga nämnden som styrelsen kan kritiseras för de beslut de fattat men också för underlåtenhet att fatta nödvändiga beslut.<sup>129</sup>

I 2017-års kommunallag infördes även en skyldighet för kommunstyrelsen att upprätta en instruktion till den ledande tjänstemannen, kommundirektören<sup>130</sup>. Instruktionen ska reglera dennes roll och hantera relationen mellan kommunstyrelsen och kommundirektören. Utredningen konstaterade att rollen genomgått en betydande förändring under de senaste decennierna, från att ha haft en mer samordnande roll till att bli kommunens ledande tjänsteman. Ett syfte med regleringen var att öka transparensen gentemot medborgarna kring vad som är ett ansvar för den politiska kontra den professionella nivån. Instruktionens innehåll och utformning är upp till den enskilda kommunen att besluta om.<sup>131</sup>

### 5.1.2 Uppsiktsplikt i förhållande till revision

Gemensamt för uppsikt och revision är att det sker på kommunfullmäktiges uppdrag. Revisionen har i uppdrag att granska medan kommunstyrelsen har uppdraget att leda, samordna och ha uppsikt.

En grundläggande och central skillnad mellan revision och uppsikt är varför den utförs. Revision syftar ytterst till att ge underlag för fullmäktiges ansvarsprövning och tar därigenom sikte på fattade beslut och vidtagna åtgärder. Uppsikten däremot ska ske löpande och ses i relation till kommunstyrelsens lednings- och samordningsfunktion.

De båda funktionerna har behovet av helhetssynen gemensam. Revisionen utifrån kommunallagens krav att årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningens verksamhetsområden<sup>132</sup>. Uppsiktsplikten utifrån lagens utpekande mot vilka aktörer uppsikten ska riktas.

Revisorerna prövar om verksamheten skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig<sup>133</sup>.

Vad gäller revision finns en utarbetad och ständigt föränderlig praxis i form av god revisionsred. God revisionsred för den kommunala sektorn uttolkas och dokumenteras av den förtroendevalda revisionsdelegationen inom Sveriges kommuner och landsting, SKL. Revisionsdelegationen har sakkunnigt bistående i form av en referensgrupp bestående av yrkesrevisorer från branschen<sup>134</sup>. Konkret styr den bland

---

<sup>129</sup> En kommunallag för framtiden, s 191

<sup>130</sup> KL (2017:725) 7 kap. 2 §

<sup>131</sup> SOU 2015:24, s 293-300

<sup>132</sup> KL (2017:725) 12 kap. 1 §

<sup>133</sup> KL (2017:725) 12 kap. 1 § 2 st

<sup>134</sup> SKL; Referensgrupp revision

annat omfattningen av revisionens granskning<sup>135</sup>. Granskningen ”ska vara så omfattande att revisorerna årligen kan pröva och uttala sig om ansvarstagandet för samtliga revisionsobjekt”<sup>136</sup>. Revision sker genom tre former av granskning; grundläggande granskning, fördjupad granskning och granskning och delårsrapport och årsredovisning<sup>137</sup>. Den grundläggande granskningen sker av alla revisionsobjekt årligen medan den fördjupade granskningen sker utifrån behov.

Något motsvarande för uppsiktsplikten saknas i allt utöver kravet på att kommunstyrelsen varje kalenderår ska pröva om de kommunala bolagens verksamhet har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och att det utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna<sup>138</sup>. Denna detaljerade reglering av uppsiktsplikten vad gäller vissa delar av den kommunala verksamheten står i stark kontrast till att det i alla övriga delar är upp till kommunstyrelsen att själv avgöra i vilken omfattning och hur de ska bedriva uppsiktsplikten. Bakgrunden till regleringen om den årliga prövningen var önskan om att öka kontrollen i syfte att säkra att bolagen håller sig inom den kommunala kompetensen<sup>139</sup>.

Även om kommunstyrelsen har den stora friheten som ovan beskrivits är det värt att ha i minnet att även kommunstyrelsens fullgörande av uppsiktsplikten är en fråga för revisionell bedömning. Det innebär att revisionen har en icke-obetydlig, om än indirekt, påverkan av uppsiktspliktens utformning och omfattning.

Inom revisionen är begreppen risk och väsentlighet grundläggande<sup>140</sup>. Det innebär att revisionen ska riktas mot de omständigheter som är av betydelse för verksamhetens fullföljande. I god revisionsred anges att behoven av granskningar ska vara baserade på en riskanalys, vilket är ett delmoment i planeringen av revisionsåret<sup>141</sup>.

Enligt kommunallagen ska det finnas ett personsamband mellan kommunens valda revisorer med revisorernas i de kommunal hel- och delägda bolagen<sup>142</sup>.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt och revisionens uppdrag har avgränsats på samma sätt och till samma objekt<sup>143</sup>. Privata utförare ligger utanför både uppsikts- respektive revisionsområde. Samtidigt framgår det av kommunallagen att kommunen ska kontrollera och följa upp verksamheten<sup>144</sup>. Det bör innebära

---

<sup>135</sup> KL (2017:725) 12 kap. 1 §

<sup>136</sup> God revisionsred 2018, s 20

<sup>137</sup> SKL 2018, Grundläggande granskning - kärnan i revisionsprocessen s 7

<sup>138</sup> Lag om ändring av kommunallag (2014:573) kap 6 § 9

<sup>139</sup> SOU 2011:43, s 490

<sup>140</sup> Riskanalys i kommunal revision, s 6-7

<sup>141</sup> God revisionsred 2018, s 27

<sup>142</sup> KL (2017:725) 10 kap. 5 §

<sup>143</sup> KL (2017:725) 6 kap 1 §, 12 kap 1 §

<sup>144</sup> KL (2017:725) 10 kap 7 §

att ansvaret för de båda instanserna sträcker sig till att ha uppsikt respektive granska om och hur den kommunala instans som har ansvaret för den verksamhet som utförs av annan aktör bedriver kontroll och följer upp den privata utförarens verksamhet.

## 5.2 Förekomst av styrande dokument

Av totalt inkomna svar (174/290 kommuner) svarar hälften att de har styrande dokument för uppsiktsplikten (tabell 6)<sup>145</sup>.

Tabell 6. Förekomst av styrande dokument. Källa: Egen konstruktion

Typ av styrande dokument	Antal	Kommuner
Kommunstyrelsens reglemente	40	Askersund, Borgholm, Borlänge, Degerfors, Eksjö, Falkenberg, Grums, Grästorp, Gullspång, Gällivare, Götene, Hässleholm, Kalix, Karlsborg, Kinda, Kiruna, Klippan, Krokom, Lidköping, Malung-Säter, Motala, Mulljö, Munkfors, Nybro, Orsa, Orust, Ronneby, Simrishamn, Sjöbo, Skövde, Smedjebacken, Tanum, Tibro, Torsby, Tyresö, Vara, Vingåker, Ydre, Öckerö, Österåker
Annat styrdokument	47	Se tabell 7

Av de kommuner som anger att de har styrande dokument anger nästan hälften att deras styrdokument utgörs av reglemente för kommunstyrelsen. Till grund för dessa reglementen ligger i stort sett i samtliga fall SKLs ”Reglemente för styrelsens och övriga nämnder – ett underlag för lokala bedömningar”<sup>146</sup> vilket har kommit att generera en standardiserad formulering kring att kommunstyrelsen ska ha uppsikt men inte närmare beskriver ”HUR?” eller vad som omfattas. Det gör dem irrelevanta för studien som syftar till att bidra till förståelsen av uppsiktspliktens innebörd och tolkning. Av det skälet exkluderas de från den fortsatta behandlingen och intresset riktas till de 47 kommuner som lämnat ut totalt 55 andra dokument relaterade till uppsiktsplikten. Underlagen från dessa kommuner präglas av en förhållandevis stor mångfald vad gäller såväl typer som benämningar.

<sup>145</sup> I gruppen som anger att de har styrande dokument inkluderas de som angett ”nej, inte mer än reglemente för kommunstyrelsen”

<sup>146</sup> Reglemente för styrelse och nämnder. Ett underlag för lokala bedömningar, s 8



### 5.2.1 Uttrycklig och underförstådd styrning av uppsiktsplikten

En första sortering av materialet pekar på att vissa kommuner styr uppsiktsplikten uttryckligen medan andra har lämnat ut handlingar som rör styrningen av kommunen i stort. De kommuner som styr uppsiktsplikten uttryckligen gör det antingen genom specifika styrdokument för uppsiktsplikt eller med uttrycklig behandling av uppsiktsplikt i styrdokument som tar ett vidare grepp kring styrning av kommunen och/eller dess bolag. De som grupperats som att de styr uppsiktsplikten underförstått nämner inte ordet uppsikt/uppsiktsplikt överhuvudtaget utan beskriver arbetssätt och processer för hur kommunstyrelsens och nämnderna, enskilt och i relation till varandra, ska arbeta med planering och uppföljning av verksamheten.

Av de överlämnade styrdokumenterna (exklusive kommunstyrelsens reglemente) förekommer orden uppsikt/uppsiktsplikt i knappt hälften (27 av 55 styrdokument) medan det i övriga inte omnämns.

### 5.3 Redovisning och tolkning av kommunernas styrning

En sortering utifrån dokumenttyp visar på sex huvudgrupper samt en grupp ”övriga” som omfattar dokument som inte har sin uppenbara tillhörighet i någon av de andra grupperna och heller inte uppvisar en likhet inom gruppen.

Tabell 7. Förekomst av olika typer av styrdokument, exklusive kommunstyrelsens reglemente. Källa: Egen konstruktion

Typer av styrdokument	Antal	Kommuner
Styrmodell	12	Bollebygd, Borlänge, Lysekil, Markaryd, Norberg, Skara, Skellefteå, Sollefteå, Strängnäs, Tidaholm, Varberg, Älmhult
Styrdokument specifikt för uppsikt över kommunala bolag	8	Botkyrka, Jönköping, Mariestad, Norrköping, Storuman, Strängnäs, Svedala, Vallentuna
Styrdokument specifikt för uppsikt	9	Herrljunga, Härjedalen, Ljungby, Munkedal, Mönsterås, Robertsfors, Surahammar, Åtvidaberg, Älvkarleby
Reglemente för intern kontroll	9	Filipstad, Håbo, Hörby, Kungsör, Lidingö, Malå, Markaryd, Surahammar, Värnamo
Riktlinjer för intern kontroll	7	Färgelanda, Hultsfred, Hylte, Lysekil, Nynäshamn, Strängnäs, Tranemo
Instruktion för kommundirektör	3	Forshaga, Härjedalen, Gotland
Övriga utlämnade handlingar	7	Härjedalen, Härryda, Linköping, Piteå, Valdemarsvik, Varberg, Överkalix

Av de kommuner som redovisar andra handlingar än reglemente för kommunstyrelsens redovisar sex av dem två eller flera styrdokument av olika dokumenttyper. Nedan (tabell 8) följer en redovisning av

dem samt typ av styrdokument per kommun. I arbetet med att skapa kategorierna har styrdokumenterna hanterats var för sig inom den kategori de uppfattas tillhöra. I ett senare skede, i kapitel 6 Analys, presenteras hur tolkningen av utgångspunkten för respektive kommuns styrning skett.

Tabell 8. Kommuner som redovisar styrdokument av mer än en dokumenttyp

	Styrmodell	Styrdokument specifikt för uppsikt över kommunala bolag	Styrdokument specifikt för uppsikt	Reglemente för intern kontroll	Riktlinjer för intern kontroll	Instruktion för kommundirektör	Övriga styrande dokument/beslut
Härjedalen			X			X	X
Lysekil	X				X		
Markaryd	X			X			
Strängnäs	X	X			X		
Surahammar			X	X			
Varberg	X						X

### 5.3.1 Kategorisering av materialet

I arbetet med kategorisering har flera varianter prövats. Det utmynnade i att typen av dokument i flertalet fall skapade underlag för de mest logiska kategorierna. Kategorierna och deras benämningar har därmed kommit att bli närliggande dokumenttypernas benämningar.

Benämningarna på kategorierna har därefter skapats i syfte att förenkla och förkorta benämningarna. Kategoribeteckningarna ska inte tolkas normerande, exempelvis genom att förutsätta att *Uppsiktsstyrningskommunerna* är de enda som styr uppsiktsplikten på ett mer omfattande sätt än vad lagen säger. Det anser samtliga kommuner att de gör, fast på olika sätt.

#### 5.3.1.1 Styrmodellskommunerna

I kategorin samlas kommuner som lämnat ut handlingar som i flertalet fall benämns: styrmodell, styrprinciper, styrsystem, övergripande verksamhetsplan för ledning och styrning, plan för det kommunövergripande kvalitetsarbetet samt policy för ledning och styrning. I ett par fall har flera dokument lämnats ut vilka tillsammans motsvarar det som andra kommuner samlat i någon av ovanstående benämningar, dessa har också sorterats till kategorin *Styrmodellskommunerna*. I en majoritet av fallen omfattar styrmodellen hela kommunkoncernen medan resterande riktar sig till den kommunala organisationen. Ordet uppsikt/uppsiktsplikt förekommer i ett fåtal av kommunernas styrning. Det tydligaste exemplet på det är Lysekils kommun som uttrycker att det är en integrerad del av att arbeta med styrmodellen. De menar att uppsiktsplikten både har en inåt- och en utåtriktad del:

”Uppsikten utövas genom:

- analys av förutsättningar (och omvärld)
- uppföljning av vision, värdegrund och målen
- uppföljning av finansiella mål och budget
- uppföljning av kvalitetsfaktorer/indikatorer
- uppföljning av intern kontroll och riskanalyser<sup>147</sup>”

Även om ingen av de övriga kommunerna i kategorin explicit uttrycker hur de arbetar med uppsiktsplikten kan deras utlämnande handlingar tolkas som att de ser uppsiktsplikten som en integrerad verksamhet, likt det sätt Lysekil ser den på. Att det är en bredd av underlag, av såväl ekonomisk som verksamhetsorienterad karaktär, som ligger till grund för styrningen och därmed för uppsiktspliktens genomförande är en annan gemensam nämnare i materialet.

*Styrmodellskommunerna* skapar samfällt en bild av strävan efter ett högre mål/vision som utgångspunkten för vad kommunen ska uppnå och därmed vad uppsiktsplikten ska bidra till att undanröja/minimera hindren för eller skapa förutsättningarna för. Den byggs i samtliga fall upp som en process eller årshjul vilken knyter an till ett högre mål eller en vision.

Kraven på skriftlig rapportering varierar men är i flertalet fall mer frekvent förekommande än vad lagen föreskriver. I en kommun sker uppföljning månadsvis och då även med kommunstyrelsen som mottagare, utöver nämnden själv. Rapporteringsfrekvensen ligger i flera fall i linje med eller är något högre jämfört övriga kategorier. *Styrmodellskommunerna* kompletterar den skriftliga rapporteringen med en jämfört andra kategorier större mått av dialog och många gånger i både planerings- och uppföljningsfasen. I ett fåtal fall preciseras vad som händer om nämnderna rapporterar avvikelser och då handlar det om en närmare uppföljning från kommunstyrelsens sida.

Sammantaget bildar *Styrmodellskommunerna* en kategori som har mycket dialog och förhållandevis mycket skriftlig rapportering.

### **5.3.1.2 Bolagsstyrningskommunerna**

Gemensamt för styrningen i denna kategori är att den är utformad i tydlig relation till lagens krav om kommunstyrelsens årliga prövning av de kommunägda bolagen. Kommunerna benämner styrdokumentet som ämnar medverka till kommunstyrelsens uppsiktsplikt över bolagen på olika sätt: bolagsstyrningsrapport (beslut om att kräva in samt mall för resp. beslut om att kräva in), rutin för kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen, riktlinjer för kommunala bolag, policy för kommunala

---

<sup>147</sup> Lysekils kommuns Styrmodell, s 14

bolag/företagspolicy/bolagspolicy, fullgörande av kommunstyrelsens uppsiktsplikt 2019 (plan), policy för insyn i kommunala bolag samt beslut om kommunstyrelsens uppsiktsplikt av de kommunala bolagens verksamheter.

Styrningen baseras i stor utsträckning på skriftlig rapportering men i flertalet fall sker den endast en gång om året, utöver de lagstadgade rapporteringstillfällena för hel- och delårsbokslut. I några fall preciseras fler moment som utförs med någon grad av kontinuitet genom en kombination av överlämnande av handlingar och dialoger.

I kravet som följer av den årliga prövningen fördelas ansvar till bolagsstyrelsen att redovisa och flertalet fall uttryckligen uttala sig om bolagets verksamhet har bedrivits i enlighet med lagstiftningens krav. Det sker i samtliga fall i anslutning till upprättande av årsredovisning. I ett fall ger kommunen genom en detaljerad mall omfattande anvisningar vad rapporten ska innehålla och hur den ska utformas. I några kommuner förekommer tillfällena för dialog i styrningen men tonvikten ligger som beskrivet på den skriftliga rapporteringen.

Arbets sättet där bolaget tar fram underlag vilket sedan kommunstyrelsen tillsammans med andra underlag lägger till grund för sin bedömning och sitt uttalande om bolagets verksamhet innebär i sig en process. Av styrdokumentet framträder dock inte en bild av att de är en integrerad del av den gängse och kontinuerliga bolagsstyrningsprocessen i kommunerna. Den årliga prövningen kan i sig anses vara proaktiv då mindre avvikelser från kompetensenligheten och det kommunala ändamålet kan upptäckas tidigare än vad de skulle gjort utan regleringen. Bolagets totala verksamhet ligger till grund för prövningen och därmed också styrningen vilket gör att den får anses mer mångfacetterad jämfört om till exempel kommunstyrelsens underlag endast skulle varit årsredovisning i vilken den ekonomiska informationen kan uppfattas dominera.

Genom den årliga prövningen anger lagstiftningen redan en form av konsekvens som i väsentlig utsträckning skiljer sig från den övriga aktörer kan träffas av genom kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Den årliga prövningen av kommunala bolag är mer långtgående än för övriga aktörer som uppsiktsplikten riktas mot. Konsekvensen i form av att kommunstyrelsen ska föreslå åtgärder till kommunfullmäktige skiljer sig marginellt från regleringen kring övriga aktörer. Dock kan kombinationen, att det årligen ska ske och att förslag till åtgärd vid behov ska ges, uppfattas vara mer långtgående än för någon annan kategori. I kommunernas styrdokument framkommer dock inte fler, andra eller mer långtgående konsekvenser än de som lagen anger.

### **5.3.1.3 Uppsiktsstyrningskommunerna**

*Uppsiktsstyrningskommunerna* styr uppsiktsplikten för sig, genom specifika dokument som benämns: plan för kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnder, bolag och stiftelse, uppdragsbeskrivning för

kommunstyrelsens uppsiktsplikt, KS uppsiktsplikt – checklista, verksamhetsplan – kommunstyrelsens uppsikt över nämnder, styrelser och bolag, styrdokument för kommunstyrelsens uppsiktsplikt samt uppsiktsplikt. Flera av *Uppsiktsstyrningskommunerna* framhåller att ansvaret för uppsiktsplikten är kollektivt, det vill säga en angelägenhet för kommunstyrelsen i sin helhet och inte för en enskild roll/grupp såsom kommunstyrelsens ordförande eller presidiet. I flertalet kommuner inkluderas uppsikt över nämnder, kommunala bolag och förbund, utifrån vad som är aktuellt i den aktuella kommunen. Den kommun som avviker har exkluderat delägda bolag och förbund i den styrning som lämnats ut.

Gemensamt för flertalet av de kommuner som har specifik styrning för uppsikt är att de sätter ett förhållandevis stort fokus på dialogen som möjliggörare för uppsikt och kräver en begränsad skriftlig rapportering. Det pekar i riktning mot en stewardshiporienterad relation.

Ett par kommuner presenterar i styrningen underlag för vilken typ av frågor dialogerna ska rikta in sig på. En kommun utmärker sig genom att vägleda kommunstyrelsen hur de bör förbereda sig, genomföra och efterarbeta dialogerna vilka de bygger uppsiktspliktens fullgörande på. Flertalet frågor är öppna och uppfattas syfta till enskild och gemensam reflektion mellan kommunstyrelsen och den som uppsikten riktas mot. Exempel på ett par frågor av de totalt tjugo frågor som kommunstyrelsen bör tänka på före, under och efter dialogen är:

*”Under uppsiktsdialogen:*

- *Hur tolkar nämnden/bolaget sitt uppdrag? Stämmer det överens med hur kommunstyrelsen tolkar uppdraget?*
- *Hur arbetar nämnden med internkontroll?<sup>148</sup>”*

De exemplifierade frågorna liksom tonvikten på dialog och den reflektion den ämnar ge pekar i riktning mot en proaktivitet i uppsiktsplikten. Det är en av de starkare markeringarna vad gäller Risk Management. Likafullt uttrycker styrningen i samtliga fall att det handlar om verksamheten i sin helhet och inte enbart ekonomiska aspekter av den. Att uppsiktsplikten är integrerad är inte lika tydligt som hos *Styrmodellskommunerna* men i flera fall finns kopplingen till ett årshjul/en process och blir på så vis en integrerad del av den totala styrningen och förekommer i både planerings- och uppföljningsskedet. Kontinuiteten är låg och lägre i kategorin än hos *Styrmodellskommunerna* genom att flertalet har en dialog med respektive aktör per år. Dialogen kompletteras uttryckligen i flera fall med att kommunstyrelsen tar del av handlingar under resten av året.

---

<sup>148</sup> Älvkarleby kommun. Kommunstyrelsens arbete med uppsiktsplikt gentemot nämnder och helägda bolag, s 3-4

När det kommer till uttrycken för att granska och verifiera så utgör dialogen det huvudsakliga sättet för hur nämnderna och övriga åläggs att rapportera till kommunstyrelsen. Vad gäller förekomst av konsekvens/sanktioner i styrningen så uttrycker en kommun konsekvens i form av ”särskild uppsikt<sup>149</sup>” vilken beskrivs som:

*”Kommunstyrelsens tar initiativ till att begära redovisningar av utveckling över verksamheter som på betydande sätt avviker från beslutad budget, kvalitet eller omfattning. Text utvecklingen av försörjningsstödet under en lågkonjunktur<sup>150</sup>”.*

En annan kommun understryker lagens mening i kommunstyrelsens möjlighet att väcka ärenden hos kommunfullmäktige i det fall de konstaterar brister. I övrigt omnämns inte konsekvenser/sanktioner som kan följa av uppsiktspliktens genomförande. Det pekar gemensamt på att ansvarsprövning i kategorin är mindre framträdande än hos de kommuner som reglerar uppsikt specifikt för kommunala bolag men i linje med *Styrmodellskommunerna*.

#### **5.3.1.4 Internkontrollkommunerna**

Kategorin *Internkontrollkommunerna* omfattar kommuner som överlämnar handlingar i huvudsak två grupper: reglemente för intern kontroll och riktlinjer för intern kontroll.

I korthet innebär det att kategorin innehåller dokument som alla behandlar intern kontroll men kan ha olika beslutsinstanser. Reglementen tar sikte på den politiska delen av organisationen<sup>151</sup> och utformas många gånger med sikte på en nämnd, till exempel reglemente för kommunstyrelsen som omnämns ovan. Det kan också utformas som ett reglemente för ett visst område vilket ska gälla för samtliga nämnder. I det här fallet reglemente för intern kontroll. Orienteringen är därmed mycket stark åt den kommunala organisationen och endast i ett par kommuner pekar internkontrollreglementet även på de kommunala bolagen. Av insamlingen framgår inte om det har fattats beslut om att de ska utgå som ägardirektiv eller om det är rekommenderat att använda. Andra fristående juridiska personer som kommunen är delägare/medlem i omnämns inte. Trots att reglemente tar sikte på den politiska delen av organisationen har några kommuner även inkluderat förvaltningsorganisationen i reglementet genom att fördela ansvar och uppgifter till den. Gemensamt för denna grupp är att tonaliteten är starkt normerande och tar sig uttryck genom en stor förekomst av tvingande formuleringar såsom ”ska/bör/är skyldig att”.

Den andra gruppen inom kategorin är riktlinjer för intern kontroll. Även om några av riktlinjerna innehållsmässigt liknar gruppen reglemente för intern kontroll så är riktlinjerna i allmänhet mer ordrika och

---

<sup>149</sup> Ljungby kommun. Verksamhetsplan Kommunstyrelsens uppsikt över nämnder, styrelser och bolag, s 3

<sup>150</sup> Ljungby kommun. Verksamhetsplan Kommunstyrelsens uppsikt över nämnder, styrelser och bolag, s 3

<sup>151</sup> KL (2017:725) 6 kap. 44 §

svarar i sig eller genom tillhörande tillämpningsanvisningar på frågorna ”varför?” och ”hur?” i större utsträckning. De uppfattas på så sätt ge ett stöd för internkontrollens genomförande. I ett par fall exemplifieras kontrollområden på ett mycket detaljerat sätt även om det understryks att det är upp till varje verksamhet att ta fram och avgöra vad som är mest väsentligt:

*”Allmänna handlingar*

- *Kontroll av att e-post läses varje dag*
- *Kontroll av att posthantering och diarieföring följer regler<sup>152</sup>”*

Gruppen riktlinjer skiljer sig från reglementen genom att beslutsfattaren för riktlinjerna varierar mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Några av riktlinjerna inkluderar de kommunala bolagen och i ett fall även en stiftelse. Baserat på det överlämnade materialet står det inte klart om riktlinjen gått ut som ägardirektiv eller om den är rekommenderad att användas för bolagen. Riktlinjerna som grupp har också större fokus på internkontrollens genomförande genom att de i samtliga fall tar sikte både på den politiska delen och på förvaltningsdelen av organisationen. Chefers ansvar uttrycks och även medarbetare inkluderas som utförare av intern kontroll i flera fall.

Det uppfattas finnas en påtaglig likhet mellan kommunernas sätt att resonera och förhålla sig till intern kontroll oavsett om det styrs genom reglemente eller riktlinjer. Ett uttryck för detta är att reglemente för intern kontroll i fyra av kommunerna i stort sett är identiska. I ett fall har riktlinje för intern kontroll påtagliga likheter med den utformning av reglemente för intern kontroll som delas av de fyra kommunerna.

Gemensamt för *Internkontrollkommunerna* är att det ligger ett starkt fokus på utväxling av handlingar mellan de olika politiska sammanhangen. Utväxlingen är dock inte speciellt frekvent eller omfattande. De krav som ställs är nära förknippade med krav på rapportering till kommunstyrelsen som en del av ansvarsprövningen. I samtliga fall ställer styrningen krav på rapporter till kommunstyrelsen i efterhand, det vill säga över den genomförda internkontrollen. I sex av de sexton kommunerna ska nämnderna även rapportera internkontrollplan till kommunstyrelsen. I ett per kommuner har kommunstyrelsen i uppdrag att rapportera den samlade genomförda internkontrollen till kommunfullmäktige. Sammantaget uppvisar spåren i styrningen på en motsägelsefull orientering mot en stewardship- respektive en agentorienterad relation.

När det kommer till uttryck för att hantera risker uppfattas proaktiviteten vara stark då kommunstyrelsen i samtliga fall åläggs att tillhandhålla ett arbetssätt/process för genomförande av internkontroll och som i några fall att kommunstyrelsen ska värdera och förbättra arbetssättet inför kommande år. En annan

---

<sup>152</sup> Hultsfreds kommun Tillämpningsanvisningar för Riktlinjer för intern kontroll, s 5

aspekt av proaktivitet kan utläsas genom det faktum att kommunstyrelsens i några kommuner tar fram kommunövergripande risker som sedan överlämnas till nämnderna inför deras riskanalys. Styrningen skapar i samtliga fall ett årshjul/en process för nämnderna att förhålla sig till. Kontinuiteten i utförandet av uppsiktsplikten blir låg om kommunstyrelsen tar del av handlingar endast en gång per år.

### **5.3.1.5 Direktörsstyrningskommunerna**

Några kommuner har överlämnat handlingar i form av instruktion till kommundirektör/-chef. Utformningen av dessa handlingar ligger i linje med de i kommunallagen nyligen införda bestämmelser kring just instruktion till kommundirektör<sup>153</sup>.

Instruktionerna innehåller uttryckliga formuleringarna kring att kommundirektören förväntas biträda kommunstyrelsen i att fullgöra uppsiktsplikten. I ett fall delegeras ansvar till kommundirektören att den kontinuerliga uppsikten över de kommunala bolagen verkställs.

*Direktörsstyrningskommunerna* har särdrag jämfört övriga kategorier genom att styrningen endast riktar sig till förvaltningsorganisationen och då specifikt en utpekad tjänsteperson. Det sker genom formuleringar kring kommundirektörens uppdrag att informera kommunstyrelsen. På så vis skapas en uttrycklig redovisningsskyldighet som ligger i linje med den ansvarsprövande riktningen. Men även utan dessa formuleringar finns ett underliggande antagande om det i kommundirektörens roll och i relationen till kommunstyrelsen. Det finns inte några uttryckliga konsekvenser i det fall kommunstyrelsen inte anser att kommundirektören fullgör sitt uppdrag att biträda styrelsen i uppsiktspliktens genomförande. Samtidigt vet de inblandade att omsättningshastigheten är hög för yrkesrollen. År 2012 bytte eller sökte nästan en fjärdedel av landets kommuner (72 av 290) kommundirektör<sup>154</sup>.

Kategorin utmärker sig också genom att samfällt peka på uppsiktsplikten som ett sätt att hantera risk. Genom att styrningen tar sikte på kommundirektörens samlade uppdrag och roll blir den integrerad med den övriga styrningen/ledningen och dess process vilket gör den både proaktiv, kontinuerlig och mångfacetterad. Styrningen kan tolkas som ett sätt att nyttiggöra kommundirektörens stora informationsövertag.

*Direktörsstyrningskommunerna* styr uppsiktsplikten genom kommunens högsta tjänsteperson. Det innebär att de pekar på förvaltningsorganisationen snarare än den politiska delen av den kommunala organisationen och övriga juridiska personer som uppsiktsplikten tar sikte på. Informationen förs framförallt över muntligen från kommundirektören till ordförande, delar av och hela kommunstyrelsen och det är en mindre omfattande skriftlig rapportering som följer med uppdraget.

---

<sup>153</sup> KL (2017:725) 7 kap. 2 §

<sup>154</sup> <https://www.dagenssamhalle.se/nyhet/rena-chefskarusellen-4464>



### **5.3.1.6 Övriga utlämnade styrdokument**

I denna grupp, som inte är en kategori i analysmodellens mening, har den de dokument som avviker från övriga kategorier samlats. Att de i flera fall är redovisande snarare än styrande är en gemensam nämnare för flertalet av dokumenten. Av de utlämnade handlingarna går de inte att spåra som uttryck för fastställd styrning i mer än ett fall.

En kommun överlämnar handlingar som är ett årsbundet beslut kring internkontrollplan samt uppföljning av densamma: Beslut om att internkontrollplan 2018 samt beslut Uppföljning av kommunstyrelsens internkontrollplan 2017. Av handlingarna framgår att det finns en policy kring intern styrning och kontroll som gäller för de kommunala nämnderna och styr hur internkontrollen ska genomföras. En annan kommun presenterar rapport av genomförd intern kontroll ett visst år: Rapport intern kontroll 2017. I det aktuella fallet är rapporten omfattande och ger en närgående beskrivning av såväl vika risker som identifierats, värderingen av dem, kontrollmoment samt hur kontrollen fallit ut. En möjlig tolkning är att kommunerna anser att uppsiktsplikten styrs genom tillhandahållande av en process för internkontroll vilket i så fall ligger i linje med *Uppsiktsstyrningskommunernas* syn. Eftersom kommunerna inte presenterar något styrdokument utan endast enskilda beslut om ett visst års planering respektive uppföljning går det inte att tolka om så är fallet eller inte.

I ett fall är det redovisande dokumentet, Uppsiktsplikt 2017, ett exempel på hur kommunen genomfört den redovisning av uppsiktsplikten som framgår av deras styrning av uppsiktsplikten över de kommunala bolagen.

Tre kommuner överlämnar handlingar av planerande karaktär: Information enligt uppsiktsplikten 2019, Beslut om Rutiner för ekonomisk uppföljning samt Beslut om Fullgörande av kommunstyrelsens uppsiktsplikt 2019.

I två av kommunernas dokument presentas datum för det aktuella året för när kommunen ska möta olika aktörer. I det ena fallet: nämnder, bolag och samverkansorgan (nämnder och förbund) och i det andra fallet samverkansorganens ordförande och ansvarig chef. Den tredje kommunen anger datum för när den ekonomiska rapporteringen från nämnderna ska ske. Sammantaget pekar handlingarna i riktning att två kommuner anser att de fullgör uppsiktsplikten genom möten/dialog men att den tredje kommunen anser att de gör det genom att ta del av ekonomiska rapporter med ett tätare intervall än vad lagen föreskriver.

En kommun redovisar beslut kring förändringar av arbetsformer, Översyn av kommunstyrelsens arbetsformer, som förefaller vara förändringar av tidigare fastställd styrning. Beslutet omfattar bland annat uppsiktsplikten vilken ska utföras genom dialoger mellan kommunstyrelsens och nämndernas presidier.

Men utifrån det sammanhang i vilken förändringen presenteras är det inte möjligt att utröna om kommunen tillhör någon av kategorierna enligt ovan.

En annan kommun överlämnar handlingen Program för uppföljning av privata utförare. Styrdokumentet anger nämndernas och kommunstyrelsens ansvar där uppsiktsplikten sker genom att kommunstyrelsen följer nämndernas uppföljningar av de privata utförarna vilka kan komma att granskas närmare vid behov. Det styrande dokumenten sorterar inte uppenbart in i någon av kategorierna. De som förefaller ligga närmast är *Uppsiktsstyrningskommunerna* och *Internkontrollkommunerna* men vilken riktning det tar beror på med vilken systematik som uppsikten byggs upp; sker den som intern kontroll eller genom utväxling av andra handlingar och/eller dialoger? Av handlingen är det inte möjligt att klarlägga i vilken kategori dokumentet kan sorteras.

## 6 Analys

Analysen sker i tre steg. Inledningsvis presenteras tolkningen av att det empiriska materialet utifrån var och en av de faktorer som har identifierats som kännetecknande för teorierna, det vill säga analysramen. Därefter sätts utfallet i relation till studiens analysmodell. Avslutningsvis presenteras utfallet vad avser med vilka utgångspunkter svenska kommuner styr uppsiktsplikten.

### 6.1 Tolkning enligt analysramen

Kategorierna uppvisar ett varierat mönster när det kommer till uttrycken för såväl relationen som deras orientering mot Risk Management respektive granskning/sanktion (tabell 9). Varje kategori har sina särdrag jämfört de övriga.

#### **Uttryck för relationens karaktär**

*Direktörsstyrningskommunerna* uppvisar den mest påtagliga orienteringen utifrån relationens karaktär genom att entydigt peka på en stewardshiporienterad relation utan markering för en agentorienterad relation (tabell 9). De har en omfattande dialog och en begränsad skriftlig rapportering. *Uppsiktsstyrningskommunerna* uppvisar på samma sätt en samstämmig orientering kring relationens karaktär som stewardshiporienterad, om än med en svagare markering.

*Internkontrollkommunerna* liksom *Bolagsstyrningskommunerna* uppvisar en motsägelsefull orientering, om än med olika styrka, kring relationens karaktär genom att både ha begränsade krav på skriftlig rapportering och en begränsad formaliserad dialog.

*Styrmodellkommunerna* har likafullt en motsägelsefull orientering men med både omfattande krav på skriftlig rapportering och med en omfattande formaliserad dialog.

#### **Uttryck för Risk Management**

*Direktörsstyrningskommunerna* har en stark markering för Risk Management (tabell 9). Även *Styrmodellkommunerna* och *Internkontrollkommunerna* uppvisar förhållandevis starka markeringar medan de övriga två kategorierna, *Bolagsstyrningskommunerna* respektive *Uppsiktstyrningskommunerna*, har en svagare markering.

Samtliga kategorier visar på förhållandevis starka markeringar att styrningen är mångfacetterad och proaktiv medan flera har svagare uttryck för styrningens kontinuitet.

## Uttryck för granskning/sanktion

*Bolagsstyrningskommunerna* uppvisar tydliga uttryck av granskning/sanktion genom att samtliga kommuner styr med krav på att redovisa verksamheten och att det finns på förhand definierade konsekvenser i det fall avvikelser uppmärksammas. Såväl uttryck för granskning som konsekvens återfinns i kommunernas styrning men har sin grund i kommunallagens krav om att kommunstyrelsen årligen ska pröva bolagens verksamhet utifrån kompetensenlighet och ändamålet. Kommunstyrelsen har också kravet på sig att agera om avvikelser upptäcks. Sammantaget ger det *Bolagsstyrningskommunerna* en särställning jämfört övriga kategorier där det ansvarsprövande förhållandet forum-aktör enligt Bovens blir särskilt påtagligt. Kommunstyrelsens har alltså inte större ansvarsutkrävande makt och befogenhet än tidigare men vad det innebär att utöva uppsikt har tydliggjorts och legitimerats.

*Uppsiktsstyrningskommunerna* liksom *Styrmodellskommunerna* har viss markering för granskning och verifiering, framförallt genom att ställa krav på aktören att redovisa verksamheten. I ett fåtal av kommuners styrning framkommer konsekvenser vid avvikelser och då framförallt genom en mer omfattande uppföljning.

*Internkontrollkommunerna* och *Direktörsstyrningskommunerna* uppvisar en motsägelsefull orientering med krav på redovisning men i båda fall utan angivna konsekvenser eller sanktioner.

Tabell 9. Sammanställning av kategoriernas orientering utifrån analysramen. Källa: Egen konstruktion

			Styrmodellens kommunerna	Bolagsstyrnings kommunerna	Uppsiktsstyrnings kommunerna	Internkontroll kommunerna	Direktörsstyrning s kommunerna
Relation	Principal-steward	Begränsad skriftlig rapportering med avseende på frekvens, omfång, och detaljering	Fåtalet	Flertalet	Flertalet	Samtliga	Samtliga
		Omfattande formaliserad dialog	Samtliga	Fåtalet	Flertalet	Inga	Samtliga
	Principal-agent	Omfattande skriftlig rapportering med avseende på frekvens, omfång, och detaljering	Flertalet	Fåtalet	Fåtalet	Inga	Inga
		Begränsad formaliserad dialog	Inga	Flertalet	Fåtalet	Samtliga	Inga
Risk Management		Integrerad	Samtliga	Inga	Flertalet	Samtliga	Samtliga
		Processbaserad	Samtliga	Fåtalet	Flertalet	Samtliga	Samtliga
		Kontinuerlig	Samtliga	Fåtalet	Fåtalet	Fåtalet	Samtliga
		Proaktiv	Flertalet	Samtliga	Flertalet	Flertalet	Samtliga
		Mångfacetterad	Flertalet	Samtliga	Samtliga	Samtliga	Samtliga
Granskning/verifiering		Krav på att aktören redovisar verksamheten med kommunstyrelsen som huvudsaklig mottagare	Flertalet	Samtliga	Samtliga	Samtliga	Samtliga
		På förhand definierade konsekvenser/sanktioner om negativa avvikelser uppträder	Fåtalet	Samtliga	Fåtalet	Inga	Inga

## 6.2 Användning av analysmodellen

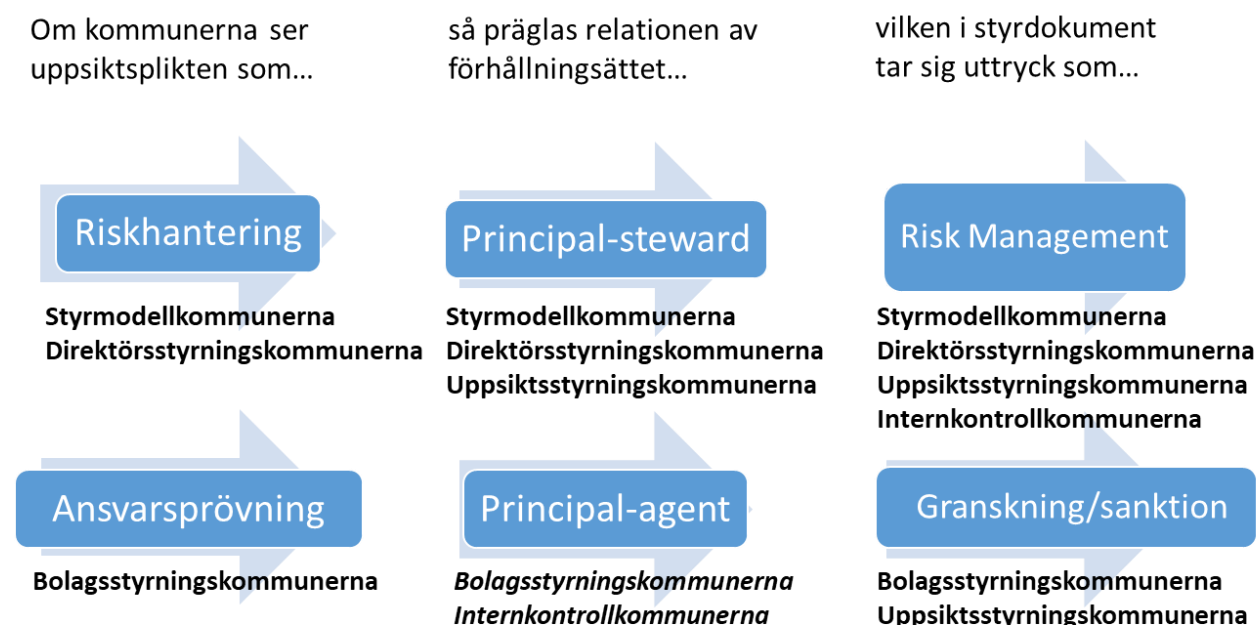
I det andra steget av analysen sätts utfallet enligt analysramen i relation till den analysmodell som skapats i studien.

Utallet pekar på att de tre kategorierna *Direktörsstyrningskommunerna*, *Styrmodellskommunerna* och *Bolagsstyrningskommunerna* har ett mer stringent mönster än de övriga och därmed kan sägas ha en orientering åt antingen riskhantering eller ansvarsprövning (figur 6).

*Direktörsstyrningskommunerna* och *Styrmodellskommunerna* har en tydlig linje genom analysmodellen med starka markeringar för såväl Risk Management som för en stewardshiporienterad relation (figur 6). Det leder, enligt analysmodellen, fram till att de styr uppsiktsplikten med utgångspunkt i riskhantering. *Bolagsstyrningskommunerna* har en stark markering för granskning/sanktion men en motsägelsefull

orientering vad gäller relationens karaktär (figur 6). Med utgångspunkt i Davis, Schoorman och Donaldsons teori som pekar på att relationen blir principal-agentorienterad när endera part vill eller saknar förmåga att skapa en stewardshiporienterad relation blir utfallet att relationen förr eller senare blir agentorienterad. På så vis pekar resultatet på att *Bolagsstyrningskommunerna*, sin vaga orientering till trots, styr uppsiktsplikten med en ansvarsprövande utgångspunkt.

Till skillnad från ovan nämnda kategorier har *Internkontrollkommunerna* och *Uppsiktsstyrningskommunerna* en mer motsägelsefull orientering (figur 6). Det gäller både styrningens konkreta uttryck och tecken på relationens karaktär. I båda fall innebär det att de därmed antas ha en agentorienterad relation. För *Internkontrollkommunerna* finns en stark markering för Risk Management. I kombination med den agentorienterad relationen ger det sammantaget en motsägelsefull bild av om de styr uppsiktsplikten med en ansvarsprövande eller riskhanterande utgångspunkt. *Uppsiktsstyrningskommunerna* däremot visar både en stark markering för Risk Management och för granskning/sanktion. I kombination med en stewardshiporienterad relation ger det en motsägelsefull bild vilket gör att kategorin inte går att knyta till en av utgångspunkterna.



Figur 6. Sammanställning av kategoriernas orientering utifrån analysmodellen. Källa: Egen konstruktion

## 6.3 Kategoriernas förekomst bland svenska kommuner

Det tredje och avslutande steget av analysen svarar på hur svenska kommuner orienterar sig utifrån kategorierna och analysmodellen, vilket presenteras nedan. Därefter, i avsnitt 6.3.2. ges en närmare beskrivning av hur de kommuner som redovisat styrdokument i fler än en kategori har hanterats.

### 6.3.1 Sammanfattande analys

Analysen utmynnar i att omkring hälften av de 42 kommuner som varit möjliga att kategorisera har en motsägelsefull orientering mot riskhantering och ansvarsprövning. Av de 20 kommuner som uppvisar en stringens utifrån analysmodellen är det nästintill dubbelt så vanligt med en riskhanterande utgångspunkt som med en ansvarsprövande utgångspunkt för styrningen. (tabell 10)

Tabell 10. Kategoriernas förekomst bland kommunerna<sup>155</sup>. Källa: Egen konstruktion

Kategori	Orientering enligt analysmodellen	Antal kommuner
Bolagsstyrningskommunerna	Ansvarsprövning	7
Direktörsstyrningskommunerna	Riskhantering	2
Styrmodellskommunerna	Riskhantering	9
Internkontrollkommunerna	Motsägelsefull	12
Uppsiktsstyrningskommunerna	Motsägelsefull	7
Kommuner med styrdokument inom flera kategorier	Riskhantering	2
	Motsägelsefull	3

### 6.3.2 Hantering av kommuner med styrdokument i fler än en kategori

Som tidigare redovisats överlämnade sex kommuner styrdokument av olika dokumenttyper. Genom den klassificering som gjorts inom studien innebär det att flera av dem redovisar styrning inom olika kategorier. I och med att studien tar sikte på kommunens styrning av uppsiktsplikten behöver dessa styrdokument vägas samman till en helhet.

---

<sup>155</sup> De fem kommuner som enbart redovisat övriga dokument är exkluderade

Den styrning som tolkats tillhöra gruppen övriga styrdokument har exkluderats. Det resulterar i att Varbergs kommun endast markerar inom en kategori; *Styrmodellkommunerna*. Den har i analysarbetet behandlats utifrån det och är inkluderad i representationen inom kategorin. Återstår gör fem kommuner som redovisar styrning inom två eller flera kategorier. Dessa kommuners styrning har vägts samman och tolkats med ledning av vilka kategorier deras styrning representerar (tabell 11).

Kombinationen av kategorierna *Uppsiktsstyrningskommunerna* och *Direktörsstyrningskommunerna* respektive kombinationen *Uppsiktsstyrningskommunerna* och *Internkontrollkommunerna* representerar motsägelsefulla orienteringar båda vad gäller relationens karaktär och kring uttrycken för Risk Management och granskning/sanktion (tabell 11). Med ledning av det och även efter upprepad inläsning av kommunerna sammantagna styrning pekar det på en styrning med motsägelsefull utgångspunkt.

De två kommunerna som redovisar styrdokument inom de båda kategorierna *Styrmodellkommunerna* och *Internkontrollkommunerna* har sammantaget tolkats ha en riskhanterande utgångspunkt (tabell 11). Argumenten för det är att *Styrmodellkommunerna* har en stark markering för riskhantering och *Internkontrollkommunerna* har en motsägelsefull, men ändå viss dragning åt riskhantering enligt analysmodellen. En kommun har även redovisat styrdokument inom kategorin *Bolagsstyrningskommunerna* vilken har en tydlig markering för en ansvarsprövande utgångspunkt. Sammantaget utmynnar det i tolkningen att det råder en motsägelsefull utgångspunkt för styrningen av uppsiktsplikten. Uttrycket för kommunens syn förefaller i vart fall, medvetet eller omedvetet, ha olika utgångspunkt beroende på om den tar sikte på den styrningen inom den kommunala organisationen eller om den rör de kommunala bolagen.

Tabell 11, Orientering för kommuner som redovisar styrdokument inom fler än en kategori

<i>Kommun</i>	<i>Representerade kategorier</i>	<i>Kommunens sammantagna orientering</i>
Härjedalen	Uppsiktsstyrning, Direktörsstyrning	Motsägelsefull
Lysekil	Styrmodell, Internkontroll	Riskhantering
Markaryd	Styrmodell, Internkontroll	Riskhantering
Strängnäs	Styrmodell, Internkontroll, Bolagsstyrning	Motsägelsefull
Surahammar	Uppsiktsstyrning, Internkontroll	Motsägelsefull



## 7 Diskussion och slutsats

I denna del presenteras slutsatsen vilken tillsammans med en avslutande diskussion presenteras med utgångspunkt i studiens tre frågeställningar.

- **Hur kan teoribildningarna kring agent respektive stewardship samt ansvarsprövning och riskhantering föras samman till en gemensam teoribildning för analys av kommunstyrelsens uppsiktsplikt?**

Studiens analysmodell visar på att det utifrån en teoretisk utgångspunkt går att påvisa en starkare koppling mellan agentteorin och ansvarsprövning å ena sidan och stewardshipteorin och riskhantering å andra sidan. Genom operationaliseringen (analysramen) har det varit möjligt att pröva analysmodellen på det empiriska materialet kring kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Resultatet pekar på att det finns visst empiriskt stöd för analysmodellens giltighet kring den aktuella frågeställningen.

- **Hur utformar kommunerna styrningen av kommunstyrelsens uppsiktsplikt?**

En fjärdedel av kommunerna (47/187 kommuner) har lokalt beslutade styrdokument för uppsiktsplikten som säger mer än kommunallagen. Av de övriga kommunerna har 40 kommuner lokalt beslutad styrning men då i form av reglemente för kommunstyrelsen vilket inte säger mer än lagens lydelse. Övriga 87 kommuner anger att de inte har något lokalt styrdokument kring uppsiktsplikten.

De 47 kommunernas lokala styrdokument representerar en mångfald med avseende på dokumenttyper vilka uttryckligen respektive underförstått styr uppsiktspliktens innehåll, utformning och fullföljande. I dessa kommuners styrdokument framgår ordet uppsikt/uppsiktsplikt i omkring hälften av dokumenten (27/55 dokument) vilket pekar på att det i de allra flesta fall ses som en del av kommunens totala styrning.

Kommunernas styrning av uppsiktsplikten sker i huvudsak som en del av den övergripande verksamhets- och ekonomistyrningen (styrmodell eller liknande) alternativt som en del av styrningen av intern kontroll eller genom specifika styrdokument för ett visst ändamål (styrning av uppsikt, instruktion till kommundirektör eller för att styra den årliga prövningen av de kommunala bolagens verksamhet). Ett fåtal kommuner presenterar flera styrdokument av skilda slag vilka tillsammans ämnar styra uppsiktspliktens innehåll och genomförande.

Av de 42 kommuner som har kunnat sorteras in utifrån kategorierna och därmed kunnat tolkas utifrån analysmodellen visar drygt hälften (22 kommuner) på en motsägelsefull orientering. Av de kvarvarande kommunerna (20 kommuner) styr nästan dubbelt så många uppsiktsplikten med en

riskhanterande utgångspunkt (13 kommuner) som med en ansvarsprövande utgångspunkt (7 kommuner).

Studien visar på en kategori som uppvisar en stringens utifrån den ansvarsprövande utgångspunkten. Det gäller *Bolagsstyrningskommunerna*. Deras styrning tar avstamp i kravet på årlig prövning av bolagens verksamhet vilket återfinns i kommunallagen sedan år 2014<sup>156</sup>. Utan den regleringen skulle, givet allt annat lika, inte några kommuner med en stringent ansvarsprövande utgångspunkt ha identifierats i studien. Införandet av bolagsstyrningen har därmed inneburit att kommunernas tolkning och tillämpning av uppsiktsplikten blivit mer varierande än vad den annars skulle ha varit.

En intressant iakttagelse i analysarbetet är det faktum att de båda senare förändringarna av regleringen har kommit att rikta kommunernas styrning åt olika håll. Studien pekar på att *Bolagsstyrningskommunerna* respektive *Direktörsstyrningskommunerna* styrs med väsentligt olika utgångspunkter (tabell 11, s 51). *Bolagsstyrningskommunerna* med sin orientering åt ansvarsprövning å ena sidan medan *Direktörsstyrningskommunerna* å andra sidan orienterar sig åt riskhantering. I båda fall tar styrningen sin utgångspunkt i kommunallagens reglering av den förstärkta uppsikten över kommunala bolag respektive kravet på instruktion till kommundirektör. Den förstärkta uppsiktsplikten över bolagen fördes in genom ändringen av kommunallagen år 2014 medan kravet på instruktion till kommundirektören kom till i samband med 2017-års kommunallag.

- **Hur kan skillnader och likheter mellan kommunernas utformning av uppsiktspliktens styrning begripliggöras/förstås med hjälp av den sammanförda teoribildningen?**

De fem kategorierna uppvisar tydliga särdrag och förhållandevis stor variation. Kommunerna styr därmed uppsiktsplikten med olika utgångspunkter vilket kan tas som intäkt för att de ser på och förstår uppsiktsplikten liksom behovet av styrning på väsentligt olika sätt.

Davis, Schoorman & Donaldson pekar på att valet av och förmågan att inta olika relationer beror på situationsbundna faktorer<sup>157</sup>. Det gör att övergripande paradigmer bör ha inverkan på hur kommunsektorn liksom enskilda ser på och förstår uppsiktsplikten. Power menar att samhället under flera decennier präglats av ansvarighet som idé<sup>158</sup>. Trots det råder avsaknad av en tydligt dominerande utgångspunkt för styrningen av uppsiktsplikten. Det visas genom att en förhållandevis stor andel, mer än hälften av de kategoriserade kommunerna, har en motsägelsefull utgångspunkt för styrningen. Det kan anföras som argument för att uppsiktsplikten i grunden och på ett påtagligt sätt

---

<sup>156</sup> Lag (2014:573) Lag om ändring i Kommunallagen (1991:900)

<sup>157</sup> Davis, Schoorman & Donaldson, s 27-38

<sup>158</sup> Power, s 137

befinner sig i spänningsfältet mellan ansvarsprövning och riskhantering. Medvetet eller omedvetet försöker kommunerna som grupp, liksom en betydande andel av de enskilda kommunerna, att tillgodose båda inriktningarna.

Utöver bärande synsätt och ideal spelar andra situationsbundna faktorer roll, såsom organisationskultur och individuella drivkrafter hos personer i organisationen<sup>159</sup>. Det kan förklara den förhållandevis stora variationen i kategoriernas orientering. Vi talar i grunden om 290 olika organisationer varav 42 kommuners styrning varit föremål för kategorisering i denna studie.

För likafullt som en förhållandevis stor andel har en motsägelsefull utgångspunkt finns det de som har en stringent hållning. *Direktörsstyrningskommunerna* och *Styrmodellskommunerna* har en riskhanterande utgångspunkt och förenas, sin olika styrning till trots, i gemensamma drag. Sammantaget och med bakgrund av den operationalisering av teorierna kring stewardshipteorin och Risk Management som skett i studien, utmärker de sig genom idén om ett ledarskap för ett högre mål<sup>160</sup> där den kontinuerliga dialogen spelar en central roll för att stärka samspelet, koordinera verksamheten<sup>161</sup> och för att kunna se och hantera risker i kommunen i stort<sup>162</sup>. Styrningen av uppsiktsplikten blir på så vis en integrerad del av kommunens samlade styrning.

Denna utgångspunkt för styrningen, den riskhanterande, skiljer sig på ett påtagligt sätt från den ansvarsprövande. *Bolagsstyrningskommunerna* är den enda kategori som visat på en stringens utifrån ansvarsprövning. De präglas till skillnad mot de nyss nämnda av en styrning med mindre kontinuitet och färre tillfällen till formaliserad dialog. Istället lutar de till utväxling av handlingar, fokuserad till i huvudsak ett tillfälle per år och då baserad på gångna året. På så sätt tydliggörs att kontroll som mekanism är central för kategorin, vilket den är i en agentorienterad relation<sup>163</sup>. Till det ska läggas rapporteringsskyldigheten i förhållande till kommunstyrelsen och dess sanktionsmöjligheter<sup>164</sup> vilket är bärande delar av teorin kring ansvarighet.

Bakgrunden till *Bolagsstyrningskommunernas* styrning är kommunallagens krav på den årliga prövningen av bolagen. Det innebär att kommunstyrelsens tillskrivits en kontrollerande roll. De är alltså inte uppdragsgivare men de har med Bovens ord, kommit att bli ett forum<sup>165</sup>. Ett forum som har skyldigheten att bedöma och uttala sig om bolaget bedrivit verksamheten utifrån lagstiftning och

---

<sup>159</sup> Davis, Schoorman & Donaldson, s 27-38

<sup>160</sup> Wood & Bandura, s 364-367

<sup>161</sup> Donaldson, s 377, Tosi, Brownlee, Silva & Katz, s 2056; Neubaum, Thomas, Dibrell & Craig, s 40-41

<sup>162</sup> DeLoach, s 31

<sup>163</sup> Eisenhardt, s 60; Fama, s 294

<sup>164</sup> Bovens (2010), s 952

<sup>165</sup> Bovens (2007), s 450

det kommunala ändamålet. Just skyldigheten att uttala sig i kombination med kravet om en dokumenterad prövning tydliggör att ansvarsprövningen sker i flera led. I det fall kommunstyrelsen underlåter att utföra prövningen, gör den för översiktligt eller med en ”felaktig” slutsats skapar de själva ett underlag för att bli ställda till ansvar inför kommunfullmäktige med revisionen som granskare.

Sammanfattningsvis vill jag mena att studiens resultat ger visst stöd för den analysmodell som skapats och de antagandena som legat till grund för den. Ansvarsprövning förefaller vara närmare knuten till agentteorin och riskhantering till stewardshipteorin.

## 7.1 Förslag till fortsatt forskning

Studiens resultat visar att synen på vad uppsikt är och innebär varierar bland Sveriges kommuner. I kombination med att uppsiktsplikten rönt litet intresse från akademiskt håll gör att det finns anledning att fördjupa förståelsen av uppsiktsplikten ytterligare.

Dels skulle det vara intressant att närmare studera den informella styrningens och ledningens roll i relation till uppsiktspliktens. Det skulle bidra till en fördjupning om uppsiktsplikten bedrivs med ansvarsprövande eller riskhanterande utgångspunkt. Utifrån ett teoretiskt perspektiv skulle det vara av intresse att fördjupa frågan hur ansvarsprövning och riskhantering relaterar till varandra.

Vidare skulle det vara av intresse att närma sig frågan om hur bilden av uppsiktsplikten konstrueras. Exempelvis skulle frågan om och i så fall hur de stora revisionsbolagen, som i många fall har rollen som sakkunniga till de förtroendevalda revisorerna, normerar uppsiktsplikten vara intressant att studera närmare. Här förefaller det empiriska materialet bli allt mer omfattande. Genom datainsamlingen till denna studie framträder bilden av att revisorerna i förhållandevis många kommuners bedrivit och bedriver fördjupade granskningar kring kommunstyrelsernas fullgörande av uppsiktsplikten.

## 8 Referenser

### 8.1 Tryckta källor

Argyris, Chris. Some limits of rational man organizational theory; *Public Administration Review*, Vol. 33(3), nr 05, 1973: 253-257.

Bergström Göran. Svärd, Per-Anders. Idé- och ideologianalys I *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* Fjärde upplagan. Boréus, Kristina. Bergström, Göran (red.), 133-176. Lund, Studentlitteratur, 2018.

Boréus, Kristina. Bergström, Göran (red.). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* Fjärde upplagan. Lund, Studentlitteratur, 2018.

Bovens, Mark. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*. Vol 13.4, 2007: 447-68.

Bovens, Mark. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 2010: 946–967.

Bryman, Alan. *Samhällsvetenskapliga metoder*, Tredje upplagan. Stockholm, Liber, 2018.

Dalman Lena, Linde Helena, Ljung Magnus, Petersén Leif, Reuterfors Mattson Irene, Torngren Håkan, Wikell Staffan. *Kommunallagen med kommentarer och praxis femte upplagan 2011*. Stockholm, SKL Kommentus Media, 2011.

Davis, James H. F., Schoorman, David. Donaldson, Lex. Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review* 22, no. 1, 1997: 20-47.

DeLoach, James.W. & Arthur Andersen. *Enterprise-wide risk management: strategies for linking risk and opportunity*. London. Financial Times Prentice Hall; 2000.

Donaldson, Lex. The Ethereal Hand: Organizational Economics and Management Theory. *The Academy of Management Review*, 15 no 3, 1990: 369-381.

Donaldson, Lex. Davis, James H. Davis. Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns. *Australian Journal of Management* 16, no. 1, 1991: 49-64.

Eisenhardt, Kathleen M. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review* 14, no. 1, 1989: 57-74.

- Eriksson, Lars T., Wiedersheim-Paul, Finn. *Att utreda, forska och rapportera*. Malmö, Liber Ekonomi, 1997.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla. I *Organizing in the Face of Risk and Threat*. Czarniawska, Barbara and Richard Fisher (red), 9-24. Northampton, MA, Edward Elgar Print, 2009.
- Fama, Eugene F., Agency Problems and the Theory of the Firm. *Journal of Political Economy*, 88(2), 1980: 288–307.
- Giddens, Anthony. *Runaway World: How globalisation is reshaping our lives*. London: Profile, 1999.
- Hamilton, Gustaf, *Risk Management 2000*. 2., [rev.] Uppl. ed. Lund: Studentlitteratur, 1996.
- Hood, Christopher, A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69: 3–19, 1991.
- Hopkin, Paul. *Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Risk Management*. Fjärde upplagan. London, Kogan Page Ltd, 2017.
- Jensen, Michael C., Meckling, William H. Theory of the firm managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 1976:305–360.
- Johansson-Lindfors, Maj-Britt. *Att Utveckla Kunskap: Om metodologiska och andra vägval vid samhällsvetenskaplig kunskapsbildning*. Lund, Studentlitteratur, 1993.
- Karlsson David, Rommel Olof, Svensson Johan. *Alternativa politiska organisationer. En studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*, Stockholm, Sveriges kommuner och landsting, 2009.
- Lundquist, Lennart. Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Vol. 5 Lund, Studentlitteratur, 2014.
- Maslow, Abraham, H., A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 1943:370–396.
- Meltzer Isabell, *Vad vet vi om samarbete? En kunskapsöversikt om inter-organisatoriskt samarbete i offentlig sektor*, KFI-rapport nr 146, 2018.
- Miller, Kent D. A Framework for Integrated Risk Management in International Business. *Journal of International Business Studies* 23, no. 2, 1992: 311-31.
- Montin, Stig, and Mikael Granberg. *Moderna Kommuner*. 4., [aktualiserade] uppl., Stockholm, Liber, 2013.

- Neubaum, Donald O, Christopher H Thomas, Clay Dibrell, Justin B Craig, G. Tyge Payne, Allison W Pearson, and Jon C Carr. Stewardship Climate Scale: An Assessment of Reliability and Validity. *Family Business Review* 30, no. 1 2017: 37-60.
- Nilsson, Lars. Forsell, Håkan. *150 år av självstyrelse*. Stockholm, Sveriges kommuner och landsting, 2013.
- Patel, Runa, Davidson, Bo. *Forskningsmetodikens grunder: att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Fjärde upplagan. Lund: Studentlitteratur, 2011.
- Power, Michael, *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press, 1999.
- Popper, Karl. *Det öppna samhället och dess fiender*. H:ström, 2016
- Proposition 1990/91:14. *Om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m. m.*
- Proposition 1990/91:18. *Om ansvaret för skolan*
- Scott, John. *A Matter of Record Documentary Sources in Social Research*. Cambridge, Polity, 1990.
- SFS 1977:179. *Kommunallag*
- SFS 1991:900. *Kommunallag*
- SFS 2014:573. *Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)*
- SFS 2017:725. *Kommunallag*
- SOU 1974:99. *Enhetlig kommunallag*
- SOU 2011:43. *Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor*
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*
- SOU 2018:38. *Vad är en tillitsbaserad styrning och ledning?*
- Sundström, Göran. Pierre, Jon (red.). *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2016.
- Sveriges kommuner och landsting. *Grundläggande granskning - kärnan i revisionsprocessen*. Stockholm, Sveriges kommuner och landsting, 2016.
- Sveriges kommuner och landsting. *Risikanalys i kommunal revision*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting, 2018.

Sveriges kommuner och landsting. *God revisionssed i kommunal verksamhet*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting, 2018.

Tosi, Henry L., Amy L. Brownlee, Paula Silva, and Jeffrey P. Katz, 2003. "An Empirical Exploration of Decisionmaking under agency controls and stewardship structure. *Journal of Management Studies* 40, no. 8, 2003: 2053-071.

Wood, Robert & Bandura, Albert. Social cognitive theory of organizational management. *Academy of Management Review*, 14, 1989:361-384.

## 8.2 Elektroniska källor

Sveriges kommuner och landsting, *Referensgrupp revision* <https://skl.se/download/18.61a47c8f168ec63cf501024c/1550219916588/Referensgrupp-Revision-2018.pdf>

Sveriges kommuner och landsting, *Yttrande En kommunallag för framtiden*, 2015-10-23 <https://skl.se/download/18.4aa1dc1e1653a5317a0362f7/1534501729312/Yttrande%20En%20kommunallag%20%C3%B6r%20framtiden.pdf> Hämtat den 4 maj 2019

Sveriges kommuner och landsting, *Reglemente för styrelse och nämnder. Ett underlag för lokala bedömningar*. Reviderad upplaga mars 2019. <https://skl.se/download/18.427190fe169445755297ed56/1551951258238/Reglemente%20%C3%B6r%20styrelse%20och%20n%C3%A4mnder%20-%20mars%202019.pdf> Hämtat den 2 maj 2019.



## Frågor och begäran om allmän offentlig handling rörande kommunstyrelsens uppsiktsplikt och interkommunal samverkan

- Har kommunen fastställda styrande och/eller stödjande dokument som beskriver vad och/eller hur kommunstyrelsen fullgör sin uppsiktsplikt?
  - Om ja önskas den eller de handlingarna.
- Har kommunrevision granskat intern styrning och kontroll och/eller kommunstyrelsens uppsiktsplikt de senaste fem åren?
  - Om ja önskas den senaste granskningsrapporten/-erna samt kommunstyrelsens svar till kommunrevisionen.
- Har kommunrevisionen riktat anmärkning mot kommunstyrelsens med brist i uppsikt som grund under de senaste fem åren?
  - Om ja önskas revisionsberättelse samt eventuellt andra underlag för det/de åren?
- Har kommunrevisionen eller kommunfullmäktiges presidium föreslagit kommunfullmäktige att inte bevilja kommunstyrelsen ansvarsfrihet till följd av brister i uppsikt under de senaste fem åren?
  - Om ja önskas kommunfullmäktiges protokoll samt de handlingar som presenterades för kommunfullmäktige vid prövningen?
- Bedriver er kommun verksamhet genom interkommunal samverkan genom:
  - gemensam nämnd,
  - kommunalförbund,
  - bolag som ägs tillsammans med en eller flera andra primärkommuner,
  - avtalssamverkan, det vill säga avtal med annan kommun om att få tjänster utförda eller utföra tjänster, med annan primärkommun?
  - Om ja, önskas förteckning över dem samt med vilken/vilka andra kommuner samverkan drivs.

Exempel på förteckning:

Räddningstjänstförbundet XX tillsammans med YY kommun och ZZ kommun

Avtalssamverkan kring lönehantering, YY kommun på uppdrag av vår kommun