Politiska granskare

Den kommunala revisionens roll för politiskt ansvarsutkrävande

Angelica Börjesson
Marcus Starcke
Politiska granskare.
Den kommunala revisionens roll för politiskt ansvarsutkrävande.
Angelica Börjesson och Marcus Starcke
Första upplagan
Första tryckningen

©2013 Författarna
Tryckning Kompendiet
ISSN 1401-7199
Innehållsförteckning

Förord .......................................................................................................................... 1

Del I – Marcus Starcke: Den kommunala ansvarsprövningens partipolitiska dimension ............................................................................................................................... 7

1. Inledning .................................................................................................................... 9
   1.1 Kort översikt av tidigare empirisk forskning .............................................. 10
   1.2 Syfte och frågeställning ............................................................................ 12
   1.3 Textens fortsatta disposition .................................................................. 14

2. Bakgrund .................................................................................................................. 15
   2.1 Den kommunala revisionen .................................................................... 15
   2.1.2 Revisionens politiska dimension ...................................................... 18
   2.2 Ansvarsprövning .................................................................................... 20

3. Teoretisk referensram ............................................................................................ 29
   3.1 Rational choice ...................................................................................... 29
   3.2 Teoretisk sammanfattning och koppling till ansvarsprövning .............. 39

4. Metod ......................................................................................................................... 43
   4.1 Teoriprövningen ..................................................................................... 44
   4.2 Urval och empirihantering .................................................................... 48
   4.3 Om vikten av anonymitet ....................................................................... 51

5. Empiri .......................................................................................................................... 53
   5.1 Ansvarsprövning A ................................................................................. 53
   5.2 Ansvarsprövning B .................................................................................. 64
   5.3 Ansvarsprövning C .................................................................................. 75
6. Analys ................................................................................................... 86
   6.1 Stämmer hypoteserna? ................................................................. 86
   6.2 Vad innebär resultatet från hypotesprövningen? ..................... 91

7. Slutsatser och avslutande reflektioner ........................................... 96
   7.1 Svar på frågeställning ................................................................. 96
   7.2 Avslutande reflektioner ............................................................... 97
   7.3 Studiens användning samt uppslag till vidare forskning ....... 99
   7.4 Rationellt beteende i ansvarsprövningen ............................... 101

Del II – Angelica Börjesson: Revidera i motvind ........................... 103

1 Inledning ............................................................................................. 105
   1.1 Övergripande syfte .................................................................. 105
   1.2 Bakgrund och problemformulering ......................................... 106
   1.3 Tidigare forskning ..................................................................... 108
   1.4 Specificerat syfte och övergripande frågeställning ................ 115
   1.5 Disposition .................................................................................. 116

2 Teoretisk referensram ....................................................................... 118
   2.1 Aktörers betydelse för att förstå institutioner ......................... 118
   2.2 Aktörers handlingsutrymme ..................................................... 121
   2.3 Aktörers strategier i dysfunktionella situationer ...................... 123
   2.4 Drivkrafter för aktörers handlingsförmåga ............................. 128
   2.5 Roller och rollteori ..................................................................... 133
   2.6 Sammanfattning och preciserade frågeställningar ............... 135
   2.7 Analysram .................................................................................. 136

3 Studiens genomförande.................................................................... 140
   3.1 Studiens design ......................................................................... 140
   3.2 Val av fall ................................................................................. 142
   3.3 Avgränsningar .......................................................................... 144
3.4 Materialinsamling ............................................................................... 145
3.5 Etiska överväganden .................................................................. 150
3.6 Bearbetning av material ............................................................ 151

4 Resultat och analys ............................................................................ 156
   4.1 Revisorernas hantering av diskrepansen ................................. 156
   4.2 Revisorernas motiveringar till deras handlande vid diskrepanz ............................................................................. 168
   4.3 Revisionsrollens tillämpning .................................................... 179

5 Slutsatser och avslutande reflektioner .............................................. 192
   5.1 Såväl strategier som passivitet förekommer hos kommunala revisorer när deras status och legitimitet hotas ............... 192
   5.2 Revisorers motiv för deras agerande bygger både på målrationalitet och tolkande lämplighetslogik ....................... 196
   5.3 Olika lämplighetslogiker förhindrar eller möjliggör handlingsutrymme ................................................................. 197
   5.4 Avslutande reflektioner ............................................................. 199

6 Referenslista ....................................................................................... 205

Bilaga 1: Intervjuguide (Starcke) ....................................................... 214
Bilaga 2: Intervjuguide (Börjesson) ..................................................... 215
Förord


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

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

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

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

I rapporten ”Politiska granskare” ingår två komparativa kommunstudier som söker svar på kärnfrågorna i debatten om den kommunala revisionen: Hur hanterar revisorerna den diskrepans som uppstår när fullmäktige är ovillig att följa revisionens rekom-
mendationer om ansvarsprövning och i vilken grad kan partipolitiska överväganden förklara fullmäktiges beslut i ansvarsfrågan?


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

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

David Karlsson  
Docent i offentlig förvaltning och redaktör för Förvaltningshögskolans rapportserie
Del I

Marcus Starcke:

Den kommunala ansvarsprövningenens partipolitiska dimension
En studie av politiska partiers rationella beteende i den kommunala ansvarsprövningen
Del I – Marcus Starcke:

Den kommunala ansvarsprövningens partipolitiska dimension

En studie av politiska partiers rationella beteende i den kommunala ansvarsprövningen
1. Inledning


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

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

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

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

1.1 Kort översikt av tidigare empirisk forskning

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

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


Empiriskt stöd för att politiska aktörers egenintresse påverkar deras beslutsfattande finns att hämta inom ramen för national- ekonomisk forskning. MacRae (1977) visar att politiska partier är röstmaximerande och att de i regeringsställning därför försöker påverka arbetslöshet och inflation för att vinna röster. Till en början använder de restriktiva policys för att minska inflationen och höja arbetslösheten för att i närheten av val föra en expansiv finanspolitik som sänker arbetslösheten kraftigt. Liknande slutsatser dras av Sakurai och Menezes-Filho (2011:245). De visar att i brasilianska kommuner tenderar skattetrycket att minska och de officiella utgifterna att öka i närheten av val. Liknande resultat har noterats av Drazen
och Eslava (2010:52). De visar att politiska aktörer i syfte att röstmaximeras i närheten av val anpassar de offentliga utgifterna efter de preferenser som störst del av väljarbasen har.

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

1.2 Syfte och frågeställning

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

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

Studien är hypotesprövande varför empiriansatsen är deduktiv i förhållande till teorin. Texten avslutas dock med ett försök att koppla relevanta teorier till de observationer som noterats inom ramen för empiriinsamlingen.
Vid analys av politiskt beteende utifrån röstmaximeringshypotesen används vanligtvis ekonometriska, experimentella eller andra kvantitativa metoder. I den här studien använder jag kvalitativ metod vilket gör att ansatsen avviker den från det traditionella sättet att studera rationalitet som politisk drivkraft. Fenomenet studeras med hjälp av intervjuer.

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

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

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

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

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

Molière


2.2 Den kommunala revisionen


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


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

1 Risken diskuteras i avsnittet 2.1.2 revisionens politiska dimension.

16
Revisorerna ska i den mån det krävs av god revisionssed² ta hjälp av sakkunniga biträden för att fullfölja sitt uppdrag (KL 9:16). De sakkunniga gör på uppdrag av revisorerna granskningar och presenterar dessa för revisorerna som sedan tar ställning till om de ska anta dem som sina egna. De sakkunniga biträdena handlas vanligtvis upp och kommer därför i regel från privata revisionsfirmor. De större kommunerna i Sverige har dock egna kommunala revisionskontor med egna kommunalanställda sakkunniga biträden.


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

---

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


3 I texten har jag låtit granskningar vara synonymt med utvärderingar.
4 Texten förekommer också i en gruppuppgift (2009) författad under kursen utvärdering i politik och förvaltning.


Den kommunala revisionen är en politisk aktör av två anledningar. Det handlar dels om att revisorerna är partipolitiskt tillsatta, dels om att de granskningar och rekommendationer de tar
fram existerar i en politisk kontext. Hur detta påverkar den kommunala ansvarsprövningen är inte föremål för analys i den här studien. Det bör dock poängteras att den kommunala revisionens politiska dimension eventuellt kan förklara varför kommunfullmäktige inte alltid röstar i enlighet med revisorernas rekommendationer.

2.2 Ansvarsprövning

2.2.1 Att ha ansvar eller att vara ansvarig


Begreppet *accountability* är inte heller stringent använt i tal- språket. Gregory (2005:558) menar att termen många gånger an-
vänds synonynt med responsibility, och att detta är felaktigt. Accountability handlar om politisk och organisatorisk hushållning, medan responsibility snarare handlar om frågor av moralisk beskaffenhet. Enligt Thomas (2003:549) är den innehållsliga betydelsen av accountability kontroversiell. Han påpekar dock att det finns samstämmighet om begreppet kärnbetydelse som är:

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

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

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

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

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

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

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


2.2.2 Ansvarsutkrävandets samhälleliga roll

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


Ansvarsutkrävande antas vara grundläggande, samt ha positiva effekter för det demokratiska samhället. En generell åsikt är enligt Behn (2001:2) att godtycklighet, korruption och ineffektivt användande av skattemedel kan kontrolleras med hjälp av ansvars-
utkrävandemekanismer. Eftersom politiker vet om att väljarna kommer att kräva ut ansvar kommer politikernas eventuellt bedrägliga beteende att begränsas.

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

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


2.2.3 Nämndpolitikernas ansvarighet

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


Nämndpolitikerna är ansvariga inför kommunfullmäktige. Den kommunala revisionen ställer på uppdrag av kommunfullmäktige frågor om nämndernas verksamhet, varefter fullmäktige med utgångspunkt i revisorernas revisionsberättelser prövar om de an-
svariga nämndpolitikerna ska ges ansvarighet (SOU 2004:107:55). Med Bovens (se avsnitt 2.2.1) retorik är nämndpolitikerna skyldiga att informera fullmäktige (forum) om sina förehavanden; fullmäktige undersöker nämndernas förehavanden med hjälp av de kommunala revisorerna; och fullmäktige kan bestraffa nämndpolitikerna för ickeönskvärt beteende. För att fullmäktige ska kunna fullfölja sitt uppdrag har de förtroendevalda revisorerna fått uppdraget att ställa frågor och utreda.

2.2.4 Den kommunala ansvarsprüfningen

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


2.1.1 Tidigare studier av den kommunala ansvarsprövningen

Revisionen och den kommunala ansvarsprövningen har varit föremål för flera statliga granskningar de senaste decennierna. I början av 2000-talet genomfördes en statlig utredning för översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt. Utredarna kom fram till att kommunfullmäktige i en absolut majoritet av alla...
ansvarsprövningar röstar så som revisorerna har rekommenderat men att det finns många exempel på när fullmäktige uppenbarligen har struntat i revisorernas anmärkningar. Enligt utredarna riskerar den kommunala ansvarsprövningen att uppfattas som meningslös och svag om kommunfullmäktige och andra kommunala nämnder inte tar revisorernas kritik på allvar (SOU 2004:107:12).


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

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

Anthony Downs

3.1 Rational choice


\(^5\) Även kallat metodologisk individualism. Bygger på föreställningen att makrofenomen måste studeras med utgångspunkt i individen och hennes beslut. Alla förklaringar som bygger på sociala strukturer måste förkastas eftersom de inte tar sin utgångspunkt direkt i individen.
övergripande teoribildningen rational choice är public choice, social choice, spelteori och rational actor-model (Shapiro & Green 2004:xi).

3.1.1 Att vara rationell


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

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

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


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

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

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

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

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

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

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

I denna studie utgår jag inte från rationalitetbegreppets strikta nationalekonomiska betydelse. Istället definierar jag rationellt beteende som baserat på val av det handlingsalternativ som en aktör förväntar sig ger upphov till bäst förverkligande av egenintresset.
Egenintresse ska förstås som strävandet efter att nå de överordnade målen fysiskt välmående och socialt erkännande. För att nå dessa mål finns instrumentella mål som är gemensamma för olika kategorier av människor. Vad den typen av målluppfyllelse är definieras i nästa kapitel. Där utvecklas ovanstående förståelse av rationalitet i förhållande till politiska aktörers beteende. Rationalitetsbegreppet kommer att utvecklas vidare och ovanstående definition är därför preliminär.

3.1.2 Vad motiverar politiker?

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

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

“Being a politician allows one (1) to acquire the wealth and/or power associated with being a politician; (2) to propagate and implement ideologies, beliefs or opinions; (3) and attain (more) political support” (van Thiel 2004:181).
Egenintresse ska förstås som strävandet efter att nå de överordnade målen fysiskt välmående och socialt erkännande. För att nå dessa mål finns instrumentella mål som är gemensamma för olika kategorier av människor. Vad den typen av måluppfyllelse är definieras i nästa kapitel. Där utvecklas ovanstående förståelse av rationalitet i förhållande till politiska aktörers beteende. Rationalitetsbegreppet kommer att utvecklas vidare och ovanstående definition är därför preliminär.

3.1.2 Vad motiverar politiker?

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

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

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


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


Det kan finnas en trade-off mellan politiska partiers vilja att röstmaximera och deras vilja att inneha maktpositioner. Strøm (i Narud 1996:480) visar att styrande partier kan hållas mot högre standarder än oppositionen vad gäller verkställande och allmänt
utförande, vilket innebär att det ibland kan vara en nackdel ur röstmaximeringssynvinkel att ha styrande positioner.


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

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


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

Då rationalitet handlar om att välja det alternativ som ger upphov till högst tillfredsställeelse av egenintresset, och eftersom med let för att kunna nära sig en tillfredsställeelse av egenintresset är att ha stöd i opinionen, kan vi förstå rationellt politiskt beteende i ter-
mer av röstmaximering. Eftersom ambitionen att röstmaximera är allmän för politiker kan vi också förstå politiska partier, som byggs upp av människor med samma strävan, utifrån röstmaximeringsambitionen. Eftersom väljarna röstar endast vid ett tillfälle innebär rationellt politiskt beteende att politiker vid aktuella beslut tar väljarnas framtida reaktioner i beaktande.

3.1.3 Är alla rationella?

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

“And the latter [rationality in action] may be present without any conscious deliberation and irrespective of any ability to formulate the rationale of one’s actions correctly” (Schumpeter i Duncan & Lukes 2006:162).
De nationalekonomiska analytikernas tendens att fokusera på ekonomisk output innebär egentligen att bara *rationality in action* undersöks. Man gör *antagandet* att politiska aktörer strävar efter att röstmaximera och att det kan förklara varför en ökning av exempelvis offentliga utgifter sker i nära anslutning till val. Antagandet må vara rimligt men kausaliteten är för den sakens skull inte empiriskt belagt.

### 3.2 Teoretisk sammanfattning och koppling till ansvarsprövning


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

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

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

Notera att jag i ovanstående definition har skrivit *val av det handlingsalternativ [...] antas leda till [...]*. Schumpeters distinktion mellan *rationality in thought* och *rationality in action* finns därmed inbyggd i min definition. För att jag ska kunna uttala mig om politiska aktörer är rationella måste jag därför kunna påvisa att de dels gör rationella kalkyler\(^6\), dels att de agerar utifrån dem.

För att det ska vara möjligt att uttala sig om huruvida politiska aktörer är rationella\(^7\) i ansvarsprövningsprocesser är ovanstående definition emellertid otillräcklig. En utveckling av vad rationalitet innebär i just ansvarsprövningsprocesser är därför ett måste.

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

---

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

\(^7\) Ordet *rationalitet* har en positiv klang på svenska. Speciellt om det sätts i förhållande till irrationalitet. För att påminna läsaren om att rationellt beteende i den här texten handlar om att röstmaximera kommer begreppen ”rationell” och ”partipolitiskt rationell” att användas omväxlande.
tingskontext innebär det att politiska partier bör välja det voteringsalternativ som de antar leder till att motståndaren försvagas, alternativt det alternativ som gör att det egna partiet inte försvagas. Eftersom väljarna sanktionerar politiker på valdagen för ickeönskvärt beteende finns det ett incitament för politiker att göra antaganden om hur opinionen kommer att påverkas när de fattar ett visst beslut i ansvarsutkrävandeprocessen.

Ovanstående och definitionen av rationellt politiskt beteende implicerar att:

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

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

3.4 Operationaliseringar och analysverktyg

<table>
<thead>
<tr>
<th>Hypotes 1.</th>
<th>Politiska partier strävar efter att röstmaximera.</th>
<th>De intervjuade politikerna uttrycker att deras drivkraft hänger ihop med stödet i opinionen.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Hypotes 2.</td>
<td>Politiska partier gör kalkyler av hur de antar att väljarnas stöd kommer att påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningsprocesser.</td>
<td>De intervjuade politikerna uppger att partiet har diskuterat vilken effekt utfallet skulle kunna få på röststödet när ärendet bereddes i partigruppen.</td>
</tr>
<tr>
<td>Hypotes 3.</td>
<td>Politiska partier tar sina kalkyler i beaktande när de väljer hur de ska vote-ra i ansvarsfrågan.</td>
<td>De intervjuade politikerna uppger att partiet när de skulle välja handlingsalternativ tog i beaktande på vilket sätt de bedömde: Att motståndaren skulle försvagas i opinionen. Att det egna partiet inte försvagas eller försvagas i så liten utsträckning som möjlig.</td>
</tr>
<tr>
<td>Hypotes 4</td>
<td>Politiska partier väljer det handlingsalternativ som de bedömer komma att gynna dem i opinionen.</td>
<td>De intervjuade politikerna uppger att valet av handlingsalternativ i huvudsak har baserats på de kalkyler de har gjort.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
4. Metod

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

Karl Popper


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

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

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

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

4.1 Teoriprövningen


Det hypotesprövande förfarandet jag har använt kan beskrivas enligt följande:

1. Hypoteser (H) formuleras med utgångspunkt i teorin
2. Operationella indikatorer (O) härleds från de teoretiska förväntningarna på empirin.
3. Undersökning av huruvida O föreligger för de tre respektive fallen.
Beakta dock följande: om alla O föreligger kan slutsatsen dras att det är troligt att H är sann, men det är inte möjligt att vara helt säker. Om O dock inte föreligger antyder det dock att H måste förkastas och att den därmed är falsk.


Marcus Starcke

Beakta dock följande: om alla O föreligger kan slutsatsen dras att det är troligt att H är sann, men det är inte möjligt att vara helt säker.

Om O dock inte föreligger antyder det dock att H måste förkastas och att den därmed är falsk.


Bild 1. Översiktlig bild av analysverktyget.
4.2 Urval och empirihantering

4.2.1 Val av ansvarsprövningsprocesser


Att studieobjekten endast är ansvarsprövningar i kommuner där revisorerna har riktat anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet har flera förklaringar. Bland annat tillhör det vanligheten att votering inte förekommer om revisorerna har lagt fram en ren revisionsberättelse, vilket innebär att det är omöjligt att studera om kommunalpolitikerna har varit rationella i själva ansvarsprövningsprocessen.
För att säkerställa att de intervjuade politikerna i de tre kommunerna har erfarenheter av ansvarsprövning måste en avgränsning göras till nuvarande mandatperiod, det vill säga 2010-2014. För att det vidare ska vara fruktbart att ställa frågor om anledningarna till ett visst beslut är det viktigt att voterings respektive röster har skett.

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

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

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

### 4.2.2 Hantering av intervjuobjekt


Fyrfältaren nedan visar min urvalsmodell för intervjuobjekt. I fyrfältaren framgår i parentes hur jag har lagt upp min referens till
de olika intervjuobjekten. ”x” kommer att ersättas med den en bokstav som indikerar kommun och ”n” kommer att ersättas med en siffra för att markera enskild individ. Ma1 är på så vis en politiker från ett majoritetsstödjande parti i kommun A.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tillhörande</th>
<th>Majoritetsstödjande partier</th>
<th>Oppositionspartier</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Största parti</td>
<td>Gruppledare/Kommunalråd (Mxn)</td>
<td>Gruppledare/Oppositionsråd (Oxn)</td>
</tr>
<tr>
<td>Näst största parti</td>
<td>Gruppledare (Mxn)</td>
<td>Gruppledare (Oxn)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Bild 2. Visualisering av urvalsmodellen för intervjuobjekten.

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

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

4.3 Om vikten av anonymitet


Hur kan detta kontrolleras? Om en politikers sätt att uttrycka sig baseras på ett antagande om hur väljarnas stöd kommer att påverkas, borde politikernas tendens att vara ärliga öka ju mindre risken är att de kan hållas direkt ansvariga för sina uttalanden. De intervjuades tendens att uttrycka sig ärligt bör därför öka om de kan hållas anonyma. Av den anledningen har jag inlett alla intervjuer
med att bedyra anonymitet i den mån det är möjligt. I studien har jag förverkligat detta löfte genom att inte nämna de intervjuade politikernas namn, politiska tillhörighet eller hemmakommun.

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

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

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

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

5. Empiri

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

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

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

5.1 Ansvarsprövning A

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

5.1.1 Ansvarsprövningen

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

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

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

(ra1).

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

---

8 Notera att pronomenet ’hen’ används i avsnittet. Användandet ska inte förstås som ett uttryck för ett socialkonstruktivistiskt förhållningssätt till kön utan istället som ett redskap för att än tydligare anonymisera intervjuobjekten.
ordförande tyckte sig se en politisk dimension i oppositionens sätt att hantera frågan. Under intervjun uttryckte hen sig enligt följande:


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

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

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

5.1.2 Den politiska drivkraften

I kommun A har de intervjuade politikerna liknande bild av vad som ligger till grund för politikers drivkraft. Känslan av att kunna göra sin röst hörd är drivande för samtliga intervjuade partiföreträdare. De uppger att de vill vara med och påverka, och på så vis vara
relevanta för samhällsutvecklingen. En intervjuad (ma2) uttrycker det som att hens drivkraft i huvudsak består i att få vara med och bestämma och därigenom kunna bygga ett samhälle som hen tror på. En intervjuperson beskriver sitt engagemang med följande utgångspunkt:

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

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

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


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

5.1.3 Partiernas beredning

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

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


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

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

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

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

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

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

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

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

Intervjupersonerna från både majoriteten och oppositionen menar emellertid att beslut om hur de skulle rösta inte fattades med huvudsaklig utgångspunkt i sina analyser av hur opinionen skulle kunna påverkas. Intervjuade politiker från majoritetspartierna uppgjer att de uppfattar nekad ansvarsfrihet vara en mycket stark åtgärd som är
starkt förknippad med en mycket tydlig markering. Intervjuperson ma2 associerar nekad ansvarsfrihet, eller rekommendation från revisorerna om det, till förekomst av brottsligt aktivitet. Intervjuperson ma2 resonerade att nekad ansvarsfrihet är kommunfullmäktiges starkaste vapen och att den markeringen inte ska användas för lättvindigt.

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

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

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

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

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

"Visst hade det varit starkt till vår fördel, men det är inget självändamål. Det viktiga är att det går rätt till och att kommunen gynnas" (oa2).
Utöver direkta effekter på partiet identifierade de intervjuade även andra effekter av nekad ansvarsfrihet. Intervjuperson mao2 framhöll exempelvis att majoriteten skulle missgynnas av ett sådant utfall men att förtrösendet för politiker i allmänhet skulle komma att påverkas negativt.

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

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

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

5.1.4 Analys

Hypotes 1 – Politiska partier strävar efter att röstmaximera.

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

Det har under intervjerna framkommit att politiker motiveras av en vilja att påverka. För att kunna göra det har de intervjuade politikerna framhållit att inflytande är viktigt och att starkt stöd är en förut-
sättning. De intervjuade har också upptaget att de ser det som sitt uppdrag att hålla partiet starkt i opinionen. Jag drar därför slutsatsen att hypotes 1 inte bör förkastas.

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

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

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

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

Eftersom de intervjuade politikerna uppger att partiet har diskuterat vilken effekt utfallet skulle kunna få på opinionen när ärendet bereddes i partigruppen drar jag slutsatsen att hypotes 2 inte bör förkastas.
Hypotes 3 – Politiska partier tar kalkylen över det förväntade utfallet i beaktande när de väljer hur de ska agera i ansvarsfrågan.

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

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

Representanter från samtliga partier hävdade dock att den eventuella politiska vinning som fanns att hämta i ansvarsprövningen inte hade varit det som partierna i första hand hade tagit i beaktande när de beslutade sig för hur de skulle rösta. Att partierna har gjort konsekvensanalyser i samband med beredningen av ärendet tyder dock på att partiet har tagit i beaktande hur partiets ställning (eller motståndarpartiets) ställning skulle påverkas när de beslöt sig för hur de skulle rösta. Att majoriteten röstade för att ansvarsfrihet skulle beviljas och oppositionen för att det skulle nekas talar vidare för att partierna beaktade sina kalkyler. Jag drar därför slutsatsen att hypotes 3 inte bör förkastas.
Hypotes 4 - Politiska partier väljer det handlingsalternativ som de bedömer komma att gynna dem i opinionen.

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

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

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

5.1.5 Slutsats

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

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

5.2 Ansvarsprövning B

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


5.2.1 Ansvarsprövningen

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

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

5.2.2 Den politiska drivkraften

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

"Kommunpolitiken handlar på något sätt om frågor och verksamheter som ligger väldigt nära människor; du har skola, äldreomsorg osv. det är frågor som berör människor och det är alltid roligt att kunna vara med och påverka. Jag inspireras och drives av att spela roll för människors goda liv" (ob1).
De intervjuade politikerna är ense om att möjligheten att påverka och vara delaktig i samhällsförändringen starkt beror på hur stort inflytande partiet har i kommunen.

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

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


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

5.2.3 Partiernas beredning

Under intervjuerna har de intervjuade vitnat om att ansvarsprövningen är en fråga som tas på yttersta allvar. Efter det att revisionen har lagt fram en revisionsberättelse studeras denna och de underlig-
gande granskningsrapporterna noggrant. Samtliga intervjuade uppgjer att de huvudsakligen diskuterade ansvarsfrågan på det gruppmöte som partiet hade innan frågan skulle behandlas i kommunfullmäktige. I de fall som partierna har en representant i revisionen kommer denna för att föredra ärendet på gruppmötet.

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


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

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

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

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


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

"Ja, alltså, mycket bygger på vad som har hänt under året. Den del som kritiserades var en mindre del av hela socialnämndens verksamhet och då var det inte rättvis, eller jag vet inte om jag ska använda det ordet, det hade inte varit inte varit korrekt att inte ge ansvarsfrihet för nämndens hela verksamhet utifrån det som inte fungerade. Och det fungerade dåligt, det får man ju säga, men det var bara en liten del. Därför gavs ansvarsfrihet. Ansvarsfrihet är en oerhört, oerhört stark åtgärd" (mb1).
Det finns en skillnad i hur partierna i opposition resonerar under beredningen av ansvarsärendet. Intervjuperson ob2 menar att det i hans parti inte förs några resonemang om hur väljarna skulle kunna påverkas av utgången i ansvarsprövningen. Intervjuperson ob1 menar dock att det i hans parti görs partipolitiska överväganden när frågan behandlas i partigruppen. Intervjuperson ob1 uttrycker att det görs taktiska överväganden när partiet beslutar sig för hur de ska votera:

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

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

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

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

"Man ska ju veta att många människor knappt vet vem som svarar för den politiska ledningen i kommunen. Det är inte speciellt sannolikt att kommuninvånarna fixar att skilja på vem som har ansvar för intern kontroll eller klarar av överkursen att se nyanser i en revisionsberättelse. Det är svårt för många” (ob1).
Det är visserligen alltid majoriteten som döms hårdast, vi som sitter i ledningen skulle påverkas mest. Men väljarna varken förstår eller kommer ihåg den ansvarsprövningen vi har haft nu i år” (mb1).

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

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

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

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

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

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

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

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


5.2.4 Analys

<table>
<thead>
<tr>
<th>Hypotes 1 – Politiska partier strävar efter att röstmaximera.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Observation – De intervjuade politikerna uttrycker att deras drivkraft hänger ihop med stödet i opinionen.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

Eftersom de intervjuade har berättat att deras motivation hänger ihop med deras inflytande och därigenom möjlighet att påverka drar slutsatsen att hypotes 1 inte bör förkastas.
Hypotes 2 - Politiska partier tar antaganden om utfallet på opinio-
nen i beaktande när de väljer hur de ska voter i anvsfrågan.

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

Under intervjuerna har två av de fyra intervjuade politikerna upp-
gett att de gör antaganden om hur effekten på väljarnas stöd kom-
mer att påverkas som ett resultat av att ett visst beslut fattas i an-
svarsfrågan. En av de intervjuade från ett majoritetsstödjande parti
hävdar att sådana opinionskalkyler inte förekommer under hand-
läggningen av ansvarsfrågan. Samtidigt uttrycker samma person att
det förmodligen hade varit annorlunda närmare valet 2014. Det tol-
kar jag som att väljarnas reaktioner tas i beaktande när ansvarsfrå-
gan analyseras. Det antyder också att tendensen att vara rationell kan
öka närmare valet.

Med utgångspunkt i intervjuerna tycks alla partier inte ha
diskuterat vilken effekt utfallet skulle kunna få på opinionen när
ärendet bereddes i partigruppen. Tre av fyra partier har dock reso-
nerat kring hur stödet från väljarna skulle kunna påverkas som ett
resultat av att ett visst beslut fattas i ansvarsfrågan. Jag anser att
hypotes 2 inte behöver förkastas för att en partirepresentant inte
uppger att diskussioner om väljarna har förts.
Hypotes 3 – Politiska partier tar kalkylen över det förväntade utfallet i beaktande när de väljer hur de ska agera i ansvarsfrågan.

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

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

Partier från både majoriteten och oppositionen röstade för att anmärkning skulle riktas mot nämnden. Tre av fyra partier har resonerat kring hur de skulle kunna påverkas av anmärkning eller nekad ansvarsfrihet. Men då samtliga partier har röstat i enlighet med revisorernas rekommendationer i den huvudsakliga revisionsberättelsen tycks inte kalkyler av hur partierna skulle kunna påverkas i opinionen ha tagits i beaktande vid ansvars voteringen. Jag drar slutsatsen av hypotes 3 måste förkastas.
Hypotes 4 – Politiska partier väljer det handlingsalternativ som de bedömer komma att gynna dem i opinionen.

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

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


5.2.5 Slutsats

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

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


5.3 Ansvarsprövning C

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

5.3.1 Ansvarsprövningen


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

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

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

5.3.2 Den politiska drivkraften

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

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

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

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

Även intervjuperson oc2 berättar att möjligheten att utöva inflytande är grundläggande för att man ska känna motivation. Drivkraften
uppges vara uppbunden i att märka att ens engagemang leder till förändringar i samhället. Hen säger:

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

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

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

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


5.3.3 Partiernas beredning

De intervjuade politikerna i kommun C har alla upptagit att den kommunala revisionen och den kommunala ansvarsprövningen tas
på stort allvar. Samtliga intervjuade uppgör att deras partier inleder beredningen av ansvarsfrågan genom att studera revisionsberättelserna och de granskningar som ligger till grund för revisorernas kritik. De intervjuade uppgör att frågan mestadels diskuteras på partiets gruppmöte som omröstning ska ske om ansvarsfrihet i kommunfullmäktige.

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

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

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


Även intervjuperson mb2 menade att sakfrågan var det viktigaste. Intervjupersonen menade att revisorernas ställda kritik granskades noga och att det inte fanns någon anledning att inte bevilja ansvars-
frihet. Enligt intervjupersonen utgick partiet från vad som hade hänt och vad det kunde bero på. Hen säger:

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

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

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

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

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

“Vi resonerade om väljarna, men alltså främst handlade det om att vi gjorde bedömningen att det var en styrningsfråga som kommunstyrelsens ordförande hade ansvar för. Vi ville ha ett ställningstagande från [hen]” (oc2).
Intervjuperson oc2 från oppositionen berättade under intervjun att hens parti hade hakat på det andra oppositionspartiets förslag om att frågan om ansvarsfrihet skulle gälla enbart kommunstyrelsens ordförande. Intervjupersonen såg att det fanns möjlighet att göra en partipolitisk vinst. Intervjupersonen gjorde bedömningen att väljarna skulle skuldbelägga majoriteten.


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

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

5.3.4 Analys

Hypotes 1 - Politiska partier strävar efter att röstmaximera.

Observation – De intervjuade politikerna uttrycker att deras drivkraft hänger ihop med stödet i opinionen.
De intervjuade politikerna i kommun C har under intervjuerna upp- 
gett att de drivs av en vilja att påverka och att möjligheten att påver-
ka hänger tätt samman med ens inflytande. För att få inflytande mås-
te partierna vara starka i opinionen. De arbetar därför för att stärka sitt stöd. En intervjuad uppgav att det är viktigt att tänka på det poli-
tiska stödet hela tiden och att det viktigaste målet är att få fler röster. 
Jag drar därför slutsatsen att hypotes 1 inte bör förkastas.

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

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

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

Partierna i opposition resonerade i termer av hur väljarna skulle kunna reagera när de beslutade sig för hur de skulle rösta i ansvarsfrågan. En av de intervjuade från ett oppositionsparti mena-
de att man såg en partipolitisk vinning. Att resonemang om väljar-
nas eventuella reaktioner inte förekom i majoritetspartierna beror på
att det inte var nödvändigt. Partierna i majoritet visste att de skulle få ansvarsfrihet och att de hade den kommunala revisionen i ryggen. Jag gör därför bedömningen att hypotes 2 inte bör förkastas.

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

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

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

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

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

Eftersom partierna i opposition försökte neka kommunstyrelsens ordförande ansvarsfrihet och eftersom intervjupersoner från...
oppositionen gjort kalkyler av väljarnas eventuella reaktioner drar jag slutsatsen att hypotes 3 inte bör förkastas.

| Hypotes 4 – Politiska partier väljer det handlingsalternativ som de bedömer komma att gynna dem i opinionen. |
| Observation - De intervjuade politikerna uppger att valet av handlingsalternativ i huvudsak har baserats på de kalkyler de har gjort. |

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

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

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

5.2.5 Slutsats

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

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

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

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

Woodrow Wilson

6.1 Stämmer hypoteserna?

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

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


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

I tabellen på nästa sida sammanfattas hypotesprövningen från de respektive kommunerna.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Hypotes 1.</th>
<th>Politiska partier strävar efter att röstmaximera.</th>
<th>De intervjuade politikerna uttrycker att deras drivkraft hänger ihop med stödet i opinionen.</th>
<th>+</th>
<th>+</th>
<th>+</th>
<th>S T Ö D</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Hypotes 2.</td>
<td>Politiska partier gör kalkyler av hur de antar att väljarnas stöd kommer att påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningsprocesser.</td>
<td>De intervjuade politikerna uppger att partiet har diskuterat vilken effekt utfallet skulle kunna få på röststödet när ärendet bereddes i partigruppen.</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>S T Ö D</td>
</tr>
<tr>
<td>Hypotes 3.</td>
<td>Politiska partier tar sina kalkyler i beaktande när de väljer hur de ska vote- ra i ansvarsfrågan.</td>
<td>De intervjuade politikerna uppger att partiet när de skulle välja handlingsalternativ tog i beaktande på vilket sätt de bedömde: Att motståndaren skulle försvagas i opinionen Att det egna partiet inte försvagas eller försvagas i så liten utsträckning som möjligt.</td>
<td>+</td>
<td>-</td>
<td>+</td>
<td>E J S T Ö D</td>
</tr>
<tr>
<td>Hypotes 4</td>
<td>Politiska partier väljer det handlingsalternativ som de bedömer kommer att gynna dem i opinionen.</td>
<td>De intervjuade politikerna uppger att valet av handlingsalternativ i huvudsak har baserats på de kalkyler de har gjort.</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>?</td>
<td>E J S T Ö D</td>
</tr>
</tbody>
</table>
I tabellen ovan framkommer det att det finns stöd för att politiker strävar efter att röstmaximera och att de gör bedömningar av hur väljarna skulle kunna påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningen. Det framgår dock att det inte finns stöd i alla fallen för att de politiska partierna tar det förväntade utfallet i beaktande när de fattar beslut om hur de ska rösta. Det finns heller inget empiriskt stöd för att politiska partier väljer det handlingsalternativ som de bedömer kommer att gynna dem i opinionen.

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

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

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

6.2.1 Möjligheten att vara rationell i ansvarsprövningen


Den kontext som politiska aktörer agerar inom består av flertalet både formella och informella institutioner. Institutionell teori kan därför användas för att förstå de politiska partiernas agerande i de studerade ansvarsprövningsprocesserna. En institution kan definieras som:
“The formal rules, compliance procedures, and standard operating practices that structure the relationship between individuals in various units of policy and economy” (Hall 1986:19).


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

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

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

“To act appropriately is to proceed according to the institutionalized practices of a collectivity, based on mutual, and often tacit, understandings of what is true, reasonable, natural, right, and good” (March & Olsen 2004:4).
När det kommer till den kommunala ansvarsprövningen är det tänkbart att de politiska partierna i en situation med mycket stark kritik från revisorerna upplever det som att det är olämpligt beteende att avvika från revisorernas rekommendationer. Det kan eventuellt förklara varför politiska partier inte alltid agerar på sina rationella kalkyler. Notera dock att regler för lämpligt beteende konstrueras av individer och kollektiv (ibid.). Det antyder att reglerna kan variera över tid och att de kan variera från kommun till kommun. Revisorernas starka kritik behöver alltså inte vara en institution i alla kommuner 9,10

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

---


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

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

6.2.2 Tendensen att vara rationell i ansvarsprövningen

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

6.2.3 Övriga iakttagelser

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

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

Ayn Rand

7.1 Svar på frågeställning

7.2 Avslutande reflektioner


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

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


Partiernas idkande av partipolitik i ansvarsprövningen kan också få konsekvenser för den information som går ut till väljarna. Modern forskning antyder att väljare både använder valen för att ge mandat åt politiker och för att bestraffa för politik och beteende som de är missnöjda med. Information om huruvida de politiska nämnderna har skött sitt åtagande på ett korrekt sätt signaleras av kommunfullmäktige och revisionen genom den kommunala ansvarsprövningen. Om ansvarsprövningen fallerar som ett resultat av att
att politiska partier sysslar med partipolitik skadas därför ett viktigt signalsystem till väljarna. Eftersom de inte har tillgång till korrekt information kan de få svårigheter att sanktionera beteende som de inte är nöjda med. Om de styrande dessutom har mer information än övriga aktörer kan det bli svårare att avsätta dem.


7.3 Studiens användning samt upplag till vidare forskning

Den här studiens resultat baseras på tre kommuner. Det empiriska underlaget är så litet att det inte är legitimt att säga att resultatet är allmängiltigt för beslutsfattande i kommunala ansvarsprövningsprocesser. Eftersom kontexten dessutom tycks ha betydelse för politiska partiers beteende i ansvarsprövningen är studiens resultat svåra att
överföra. Studien kan däremot användas som en referenspunkt och som ett startskott för fortsatt forskning.


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

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

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

Vad gäller den kommunala ansvarsprövningen implicerar detta att:

1. Politiska partier strävar efter att röstmaximera;

2. politiska partier gör därför kalkyler av hur de antar att väljarnas stöd kommer att påverkas som ett resultat av utfallet i ansvarsprövningsprocessen;

3. politiska partier gör en bedömning av huruvida det givet kontexten är möjligt att agera på kalkylerna;

4. om kontexten tillåter det tar politiska partier sina kalkyler i beaktande när de väljer hur de ska votera i ansvarsfrågan; och

5. tendensen att ta kalkylerna i beaktande beror på närheten till val.
Den kommunala ansvarsprövningens partipolitiska dimension
Del II – Angelica Börjesson:

Revidera i motvind

Om kommunala revisorers förhållningssätt och strategier i den kommunala ansvarsprövningen.
Revidera i motvind

104
1 Inledning

1.1 Övergripande syfte

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

11 SOU 2004:107: 61
12 SKL 2010:46 och 52 ff.
13 www.skl.se “Ansvarsprövningsbanken”
då denna uppgift anses göra ansvarsprövningen luddig och även försvåra revisionens uppdrag.\textsuperscript{14} Mot bakgrund av detta syftar denna uppsats till att öka förståelsen för hur det fungerar i praktiken enligt aktörerna, då revisorerna själva inte tillfrågats hur diskrepansen påverkar dem och hur ansvarsprövningen kan förbättras. Det övergripande syftet med studien är därför att öka kunskapen om vad diskrepansen innebär för revisorernas uppdrag.

\textbf{1.2 Bakgrund och problemformulering}

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

\textsuperscript{14} ESO 2010:6:98 f.
\textsuperscript{15} Se till exempel ESO 2010:6, Prop. 2009/10:46 och Statskontoret 2008:4
\textsuperscript{16} Se till exempel www.skl.se ”Revisionsdialog 2012” och regeringsbeslut II 2
\textsuperscript{17} SOU 1993:90, SOU 1996:169 och SOU 2004:107
skapa legitimitet och medborgerlig insyn i det politiska systemet. Detta har också införLivats i den av SKL dokumenterade och uppdaterade God revisionssed, som ska vara vägledande för revisorerna.\(^\text{18}\)

Ett förväntningssgap mellan teori och praktik


\(^{18}\) SKL 2010
\(^{19}\) Ibid:46
\(^{20}\) www.skl.se ”Ansvarsprövningsbanken”
och legitimitet är inte lika självklar som den beskrivs i utredningar och God revisionssed. Diskrepansen skulle kunna urholka revisionsens roll i ansvarsprövningen då revisionens beredande funktion och effektivitet kan komma att ifrågasättas utifrån. När revisorerna väljer att rikta anmärkning eller avstyrka ansvarsfrihet rör det sig om allvarliga brister i verksamheten t.ex. bristande måluppfyllelse, obehörigt beslutsfattande och bristande uppföljning och kontroll.21 Tanken med deras uttalande är att revisorerna ska minska oönskade effekter i den kommunala förvaltningen. När fullmäktige inte hör samman revisorernas kritik är då frågan om revisorerna rättar sig i ledet eller agerar för att ändå kunna leverera sin kritik och minska oönskade effekter i fortsättningen trots att de arbetar i motvind. Om det är något tillfälle som revisorernas handlingsförmåga och drivkrafter torde framkomma och aktualiseras är det när deras främsta uppdragsåtagande hotar att delegitimeras.

1.3 Tidigare forskning

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

21 SKL 2010:52ff.
de tänker kring sitt arbete och sina påverkansmöjligheter som andra närliggande yrkesroller och aktörstyper. Det finns således inte mycket tidigare forskning till hjälp för att göra antaganden om hur revisorerna hanterar en situation som diskrepansen i ansvarsprövningen.

Den kommunala ansvarsprövningens komplexitet

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

22 Till exempel utvärderare i Rombach-Sahlin 2002 och tillsynsinspektörer i Johansson 2006
enbart kunskapsförmedlande. Genom att frikoppla revisionen från utvärderingen av själva ansvarsutkrävandet blir revisionen ett kunskapsskapande kontrollinstrument och detta skulle enligt Lundin öka trovärdigheten för revisionen. Att det är så många fall där fullmäktige och revisorerna gör olika bedömningar i ansvarsfrågan menar Lundin ytterligare är ett argument för att ifrågasätta revisionens faktiska betydelse i ansvarsprövningen. 

Caroline Nyman m.fl. menar att ansvarsprövningen i fullmäktige allt mer tycks vara av politisk karaktär där avgörandet i ansvarsfrågan baseras på andra faktorer än de som revisorerna framför i revisionsberättelsen. Hon menar att resultatet av att fullmäktige gör en annan bedömning än revisorerna vid ansvarsprövningen får långsiktiga konsekvenser genom att förtroendet för ansvarsprövningsprocessen urholkas. Det kan även minska förtroendet för det politiska systemet i stort.

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

---

24 Ahlbäck 1999
25 ESO 2010:6
26 Nyman m.fl. 2007:30
27 Nyman m.fl. 2007:30
vare, fullmärtige.28 I samband med att Utredningen om den kommunala revisionen lämnade sitt betänkande Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting redovisades som bilaga till betänkandet en sidorapport författad av Ann Britt Karlsson.29I denna ställs frågan vad fullmäktige egentligen har revisionen till. Återigen framförs att revisionen i allmänhetens ögon kan framstå som verkningslös om fullmäktige sällan följer revisionens linje i ansvarsfrågan. Karlsson hänvisar också till att uppdraget som revisor riskerar att uppfattas som meningloss. Detta är inget som Karlsson undersöker närmare, utan låter endast fullmäktigeledamöter få uttala sig om revisionens betydelse och funktion i ansvarsprövningen. Undersökningen visar att fullmäktige ser revisorernas ställning i ansvarsfrågan som betydelsefull då denna är det enda de har som kan ligga till grund för deras bedömning, men revisorernas uppfattning undersökt inte.30

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

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

28 ESO 2010:6:97
29 SOU 2004:107
30 Ibid.
31 SKL 2010:58, 20
manhang när deras bevekelsegrunder och förhållningssätt ska studeras.

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

32 Lipsky 2010
33 Johansson 2006
34 Ibid.
35 Ibid:42
36 SKL 2010:50

Sammantaget har tjänstemän inom den offentliga sektorn, även kallade närbyråkrater på de lägre nivåerna, betraktas som inflyttesrika för hur beslut tillämpas och har blivit föremål för en del forskning. Om närbyråkrater främst har beskrivits som aktörer som skapar handlingsmönster och rutiner för att underlätta sitt arbete har studier nå av politiker främst utgått från antagandet om att politiker har ambitioner att maximera sin egen nytta.\footnote{Se till exempel Arrows 1963} Denna utgångspunkt kan sammanfattas under namnet \textit{rational choice}, vilket innebär precis som namnet antyder att politiska aktörers agerande försöker förstås utifrån deras personliga rationella underliggande intressen som de medvetet och rationellt försöker införliva.\footnote{Cox 2004}
Den kommunala revisionen – ett tämligen outforskat område ur ett aktörsperspektiv

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

***

40 Johansson 2006:47, SKL 2010:50
Från flera håll finns ett ifrågasättande av revisionens uppgift att uttala sig i ansvarsfrågan. Utifrån ett större och allmänt perspektiv ifrågasätts revisionens betydelse, vilket också leder in på överväganden om huruvida inte revisorerna själva i sitt vardagliga arbete uppfattar sin uppgift som meningslös. Samtidigt finns i allt detta en frånvarande diskussion om revisorerna som aktörer, det vill säga som en form av profession med en medvetenhet och förmåga att handla. De beskrivs återkommande i passiva ordalag, som att de riskerar att drabbas av påtryckningar och att de kan uppfatta sitt uppdrag som verkningslöst. Att endast utvärdera ansvarsprövningen utifrån den formella strukturen och att tillfråga fullmäktige ger inte en komplett bild av ansvarsprövningens praktik. Det vore att på förhand bortse från att revisorerna har en eventuell medvetenhet och möjlighet att hantera situationen på ett mer aktivt sätt, för ändå få gehör för sin kritik och fylla ett meningsfullt uppdrag. Huruvida revisorerna har utrymmme att anpassa sig till diskrepansen och hitta nya vägar att få gehör och öka sin betydelse är något som tidigare forskning inte lyckats belyst. Trots att revisorerna är ett angeläget fenomen för den offentliga förvaltningen, då de är utnämnda att med sina handlingar skapa effektivitet och insyn i den kommunala verksamheten, har revisorer främst studerats inom det företagsekonomiska och juridiska fältet och ur ett uppfirånperspektiv.41

1.4 Specificerat syfte och övergripande frågeställning

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

---

41 Se till exempel Lundin 1999 och Karlsson 2009

1.5 Disposition

Uppsatser disponeras på fem olika kapitel. Efter det inledande kapitlet som behandlats ovan, där förväntningarna på revisionens uppdrag från lagstiftning och God revisionssed beskrivits och den tidigare forskningens avskad av ett aktörsperspektiv på revisorer problematiserats, följer ett kapitel där den teoretiska referensramen för studien presenteras. Det teoretiska perspektivet som studien utgår från är aktörsperspektivet. I kapitlet behandlas därför aktörers handlingsutrymme utifrån Lennart Lundquist teori om aktörer och strukturers samverkan. Albert O. Hirschmans teoretiska resonemang om aktörers strategier och vilka bevekelsegrunder aktörer kan ha
behandlas också. Kapitlet tar också upp James March och Johan P. Olsens teori om lämplighetslogik i aktörers handlande och Vilhelm Aubert och Bruce J. Biddles roll-teorier. Det tredje kapitlet behandlar genomförandet av studien och de metodologiska överväganden som gjorts. Därefter presenteras analysen och resultatet i kapitel fyra där jag med hjälp av analysens resultat och de teorier och begrepp som presenterats svarar på mina fråge-ställningar. Det avslutande kapitel feminnehåller de slutsatser som kan dras av studien, vilket teoretiskt bidrag studien haft och vad som kan vara aktuellt att titta närmare på i framtiden.
2 Teoretisk referensram


2.1 Aktörers betydelse för att förstå institutioner

Det övergripande perspektivet i denna studie är betraktandet av revisorer som aktörer. Vad jag åsyftar med en aktör är någon som har en medvetenhet och förmåga att handla i den givna situationen inom en institution. Situationen i det här fallet utgörs av diskrepansen med deras uppdragsgivare fullmäktige och institutionen är det kommunala ansvarssystemet med fokus på ansvarsprövningen. Att studera revisionen ur ett aktörsperspektiv är ett teoretiskt ställningsstagande som baseras på att revisorerna tidigare inte i någon större utsträckning betraktats som aktörer och att jag i denna studie främst vill utgå från ett bottom-up perspektiv. Alternativet att istället undersöka revisorerna och ansvarsprövningen ur ett institutionellt
perspektiv hade med största sannolikhet inte på samma sätt fångat upp revisorernas faktiska agerande och vilka bevekelsegrunder de har.\textsuperscript{42} Då det är implicerat i denna studies syfte att kartlägga revisorernas ageranden är aktörs perspektivet lämpligare. Att fastna i den formella institutionens spelregler för revisorerna kan vara bidragande orsak till i att de betraktats som formella, passiva och homogena. Detta antagande har varit närvarande i den tidigare forskningen som menat att diskrepansen i ansvarsprövningen försvårar revisorernas uppdrag, riskerar att urholka deras betydelse och ifrågasätta deras oberoende ställning. Det har tidigare varit revisionsuppdrags formella struktur som varit i fokus och inte revisorernas bevekelsegrunder och möjliga handlingar. Vilket gör att vi idag inte vet så mycket om de kommunala revisorerna trots att de är det granskande organet på den kommunala nivån. Enligt Bo Rothstein och Sven Steinmo är institutioner starkt normerande men detta behöver inte innebära att de inte går att avvika ifrån även om det kan vara svårt på grund av tvingande spelregler som sätter upp hinder.\textsuperscript{43} Ansvarsprövningen innehåller spelregler i allra högsta grad genom lag och praxis som reglerar och vägleder revisionsuppdraget del i ansvarsprövningen.\textsuperscript{44} Men det kan även finnas möjlighet att påverka de delar där det saknas tvingande spelregler. Istället för att undersöka hur diskrepansen i ansvarsprövningen påverkar och eventuellt urholkar revisionen, studeras här huruvida revisorerna försöker påverka situationen. Samtidigt lämnas det öppet för att resultatet även i denne studie kan vara att institutionella spelregler hämmar aktörerna, Det är dock inte den institutionella utgångspunkten som utgör plattformen för studien, även om nyinstitutionalistiska teoretiska anta-
ganden (som t.ex. lämplighetslogiken bygger på som presenteras längre fram) finns med som grund för analysen.


45 March och Olsen 1984:78f.
2.2 Aktörers handlingsutrymme


\(^{46}\) Lundquist 1984:1 ff.
Strukturellt tvingande handlingar och strukturellt möjliga handlingar


———

48 Lundquist 1984:13f.
49 ESO 2010:6:25
kan tänkas reagera och därmed handla i en situation som hotar deras legitimitet och status. Vilka handlingar som revisorerna använder sig av för att öka sin betydelse trots diskrepansen är något som analysen söker svar på. Nästa avsnitt tar upp olika former av reaktioner som aktörer kan tänkas välja i en problematisk situation som diskrepansen i ansvarsprövningen kan anses vara. Dessa kan användas som referenspunkter för en analys av revisorernas agerande.

### 2.3 Aktörers strategier i dysfunktionella situationer

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

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

---

\(^{50}\) Hirschman 2006

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

Två strategier och en reaktion på dysfunktionella förhållanden i en organisation

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


51 Hirschman 2006:15
52 Hirschman 2006:61
53 Ibid:65
Vilken strategi används när?


Att acceptera situationen

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

55 Hirschman 200669 ff.
56 Ibid.

***


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

2.4 Drivkrafter för aktörers handlingsförmåga

Lundquist menar liksom Hirschman att strukturer sätter upp gränser för vad aktörer på kort sikt kan uppnå och att aktörerna i varierande grad kan vara medvetna om strukturerens förekomst och därmed möjliga vägar att hantera dem och påverka sin relation till de andra aktörerna i strukturen. Det gäller emellertid att aktörerna förstår, vill och kan påverka sin situation för att de ska omsätta sin medvetenhet till handling.\footnote{Lundquist 1984:7} Om revisorn har god insikt i ansvarsprövningens logik och struktur och därmed kunna förutse möjlig diskrepans kan denna försöka vidta åtgärder för att få ökad betydelse som inte står i direkt motsättning till strukturen. Men revisorn behöver förutom förståelse även ha viljan och förmågan att kunna påverka sin situation i ansvarsprövningen. Som jag nämnde innan har de enskilda revisorerna begränsat handlingsutrymme då de dels inte kan lämna bindande förslag eller krav och inte heller kan tvinga varken den bedömda (till exempel en nämnd) eller uppdragsgivaren att vidta åtgärder.\footnote{Johansson 2006:47} Samtidigt finns stort utrymme att inom de institutionella reglera påverka hur kritik riktas, hur dialogen ska gå till och hur

\footnote{Lundquist 1984:7}
\footnote{Johansson 2006:47}
man ska organiser sig.60 Vad som är det intressanta i detta sammanhang är därmed vilka strukturellt möjliga handlingar som revisorerna tar till när deras betydelse i formell mening riskerar att minska. Vill revisorerna ändå handla för att uppnå effekter av deras granskningar och bedömningar? Huruvida revisorer använder sig av strategier som inte står i strid (det vill säga i paritet) med deras uppdrag, precis som tillsynsinspektörer har visat sig göra61, är något som min empiri får svara på. Detta kräver att de har viljan att göra så och att de har förståelse för att det är möjligt enligt Hirschmans och Lundquistresonemang. Därför blir den fortsatta frågan att söka svar på vad det är som kan avgöra om de vill och om de har förståelse för hur situationen skulle kunna ändras och därmed hur de agerar i en institutionell kontext.

Målraionalitet och underliggande intressen som drivkrafter

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

60 SKL 2010:58
61 Johansson 2006:47
62 Aspers 2007:45
63 Lieberman 2002

Lämplighetslogik och interaktion som en grund för handlandet

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

---

64 Lundquist 1980:14
tören tolkar meningen med sitt handlande och därmed vad som kan tänkas lämpligt. Sällan undersöks dock båda perspektiven i samma kontext, vilket jag dock väljer att göra i denna studie.

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

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

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

65 March och Olsen 1989
66 March och Olsen 2004:2
mella föreskrifterna, det vill säga de har gjort sitt uttalande i ansvarsfrågan, och att det som de kan göra ytterligare är det som Lundqvist kallar strukturellt möjliga handlingar (som alltså ska fodra intresse och engagemang då de inte är tvingande för aktören att vidta). Hur möjliga dessa anses vara kan bero på hur pass lämpligt revisorerna anser det att göra något ytterligare i ansvarsprövningen.


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

---

67 Lundquist 1984:14f.
68 March och Olsen 2004:2
69 March och Olsen 1989:40 ff.
70 Ibid:23

2.5 Roller och rollteori

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

71 Aspers 2007:55
72 Ibid.
73 Aubert 1979:99
internalisering.74 Roller ingår i revisorernas handlingsrepertoarer och styr därför förväntningar på deras handlingar.75 Förväntningar kopplade till en roll i ett visst sammanhang kan istället för målrationalitet styra individerna i deras handlande. Samtidigt är rollantagandet inte bara ett resultat av förväntningar från den övergripande nivån på personen, utan även individens egna föreställningar om sin roll skapar egna förväntningar.76 Hur revisorerna tänker kring sin roll och sin funktion i det kommunala ansvarssystemet skulle enligt rollteorin kunna avspegla sig rent praktiskt då det styr deras age-

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

74 Forsén 1987
75 Biddle 2001:2417
76 Ibid:2416
77 Aubert 1979:99
78 Ibid.
79 Forsén 1978

134
2.6 Sammanfattning och preciserade frågeställningar

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

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

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

2.7 Analysram

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

80 Aspers 2007:182f.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Aktiva</th>
<th>Passiva</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Använder sig av sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme genom att anamma strategier</td>
<td>Revisorerna kan handla på ett visst sätt, men vill inte, förstår inte eller varken vill eller förstår hur de kan göra detta.</td>
</tr>
<tr>
<td>Revisorerna kan, vill och förstår att de kan handla på ett visst sätt för att påverka sin situation.</td>
<td>Revisorerna accepterar situationen och förhåller sig passiva.</td>
</tr>
<tr>
<td>De försöker påverka situationen genom sorti eller protest</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

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

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

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

3.1 Studiens design

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

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

---

81 Yin 2007:25
frågor om i en enkät. En enkätundersökning hade visserligen också kunnat ge svar på vilka strategier och attityder som förekommer hos revisorerna. Studien handlar dock inte om att beskriva frekvenser i bemärkelse hur många revisorer som har ett visst antal strategier. Det är snarare analysen av vilka strategier som förekommer, vilka uppfattningar och drivkrafter som tycks existera runt dessa strategier som är centralt för studien. Då vi inte vet så mycket om revisorerna som granskare och aktörer är det nödvändigt att genom intervjuer få större insikt kring hur de tänker och agerar innan till exempel en större enkätundersökning genomförs. En enkätundersökning ger inte heller samma möjlighet att ställa motfrågor för ett mer utvecklat resonemang – vilket för denna studie är implicerat i syftet. Fallstudien som forskningsstrategi har därmed gett mig möjligheten att ständigt bearbeta materialet och det ”brus” som Howard Becker kallar det har kunnat minskas successivt.82 Vad detta brus kan karaktäriseras av i mitt material är vissa respondenternas negativa inställning till att diskutera diskrepansen utifrån dess lösningar och effekter och deras passiva hantering av situationen till skillnad från andra respondenter. Detta har legat som ett ”brus” då det initialt var svårt att skapa en förståelse för. Genom det fylliga material som djupintervjuer ger till skillnad från enkäter eller helt strukturerade intervjuer har tillfälle getts att gå vidare med de brusiga delarna och därmed undvika skevheter. Jag har således kunnat komplettera teorin med nya aspekter, till exempel i form av lämplighetslogiken och rollteorin.83

82 Becker 2008:209
83 Aspers 2007:96
3.2 Val av fall

Liksom Anne Ryen skriver syftat urval till att få tillgång till handlingar och händelser som är relevanta för undersökningens problemställning.\textsuperscript{84} Då det är diskrepansens eventuella aktualisering av revisorernas begränsande handlingsutrymme och inte situationens negativa påverkan på revisorerna som är min problemställning kan mitt fall betraktas som kommunala revisorers handlingsutrymme i ansvarsprövningen. 

Valet av fall görs därmed genom att studera kommunala revisorers agerande vid diskrepansen i ansvarsprövningen då detta urval ger mig tillgång till handlingar och händelser som är centrala för problemställningen – om det är någon gång revisorernas möjligheter och hinder att handla torde framkomma så är det vid diskrepansen.


\textsuperscript{84} Ryen 2004:77
Urval av respondenter


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

85 Merriam 1994:61
86 www.skl.se ”Ansvarsprövningsbanken”
87 Aspers 2007:186 f.
I dessa åtta kommuner sitter idag samma revisorordförande kvar, antingen som ordförande eller revisor i revisorsgruppen, som när diskrepansen inträffade. Det är denna revisor som valts ut för intervju. I tre av kommunerna har ytterligare en revisor i revisorsgruppen intervjuats för att få ett bredare underlag.

- Totalt har jag intervjuat elva stycken revisorer.

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

3.3 Avgränsningar

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

88 ESO 2010:6, www.skl.se
89 ESO 2010:6, www.skl.se
analysen. Ett mer strukturellt perspektiv hade varit att i större grad ta organisationen som sådan i beaktande, genom att analysera kommunernas olika sammansättning. Detta är något som fortsatt forskning kan titta mer på.

3.4 Materialinsamling

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

Intervjusituationen

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

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


90 Yin 2006:84
91 Ibid:112
Intervjumetodik


Intervjuguide

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

---

92 Yin 2006:117
ella situationen då diskrepans inträffade och hantering av diskrepansen. Jag har valt tämligen övergripande teman och förhållit mig flexibel till dem såväl i den aktuella intervjun som inför fortsatt materialinsamling. Inför nästa intervju har jag därför kontinuerligt tagit fasta på tidigare intressanta svar och idéer som kommit fram.

Samspelet mellan det empiriska materialet och de teoretiska utgångspunktarna


93 Alvesson & Sköldberg 2008:56
3.5 Etiska överväganden


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

---
94 Se Vetenskapsrådets forskningsetiska principer inom humanistisksamhällsvetenskaplig forskning från 2002.
grunden till intervjun och att det är deras utsagor som utgör underlaget för analysen. Jag har även tillfrågat revisorerna om de vill läsa igenom citaten som kommer att användas i studien och mina primära tolkningar, men samtliga har avböjt att göra detta.

3.6 Bearbetning av material

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

Mättnad

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

95 Aspers 2007:186
96 Marchall och Rossman 2006:162
Analys och transparens


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


Resultatets generaliserbarhet
Genom att fånga upp mitt resultat i tidigare teoretiska verk och på så sätt överföra teoretiska koncept på ett nytt fall, revisorers agerande vid diskrepans, är ambitionen att jämföra dessa resultat med en redan utvecklad teori. Detta är vad Robert K. Yin kallar ”analytisk
generalisering". Mer konkret handlar det om att formulera en generaliserande analys, och inte en som är partikulär och specifik just för den aktuella studien. Studien har dock även ambitionen att utveckla teorier genom "konsumer” teoretiska aspekter från tidigare forskning för att sedan generera ett teoretiskt bidrag vad gäller kommunala revisorer.


---

100 Yin 2006:28
101 Vughan 1992:197
102 Ibid.
4 Resultat och analys

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

4.1 Revisorernas hantering av diskrepansen

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

Strategi 1: Arbeta anteciperande

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

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

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

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

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

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


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

Strategi 2: Nya kommunikationskanaler


103 Hirschman 2006:65
tige. Detta är ett mycket effektivt verktyg enligt revisorn då användandet av det fungerade genom att fullmäktige gick på revisorernas linje det året och var mer lyhörda för kritiken, till skillnad från året innan då de inte gick på revisorernas linje. Men revisorn menar att det åläggs revisorerna själva att ta ansvar för att använda sin rätt att väcka frågor när det behövs.

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

Strategi 3: Kunskapsövertag och målmedvetenhet

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

104 Ibid.
105 Hirschman 2006:65

160
fokusera på denna fråga och komma med konstruktiv kritik genom att i vissa fall vara mer insatta i frågans problematik än nämnderna och fullmäktige. En revisor berättar:

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

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

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

På frågan vad i revisionsarbetet som skulle kunna göras bättre svarar revisorn att det handlar om att "arbete för att få mer på fotterna", till exempel att vara tydligare i kommunikationen med de sakkunniga
biträdena så att de vet vad de ska fokusera på, men också att avsätta mer resurser åt vissa specifika frågor som revisorerna vet kräver ett omfattande underlag inför ansvarsprövningen. Genom att lägga mycket tid och resurser på en specifik fråga som är viktig eller ett problem som revisionsgruppen särskilt vill uppmärksamma och åtgärda blir revisorernas insikt svår att gå runt. Revisor berättar:

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

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

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

\textsuperscript{106}Hirschman 2006:61
att revisorer i kommuner där fullmäktige gått på deras linje också arbetar på detta sätt. Men i de kommuner där diskrepansen är har varit närvarande lyfter flera revisorer fram att de som en följd av detta har fått tänka i nya banor och välja nya metoder. Detta verifierar även empiriskt att revisorerna har ett strukturellt möjligt handlingsutrymme att agera och att detta används genom att påverka den dysfunktionella situationen inom de institutionella ramarna. Precis som Lundquist menade krävs en större handlingskraft att använda detta handlingsutrymme då det bygger på icke tvingande handlingar som aktören måste vidta.\textsuperscript{107} Detta handlingsutrymme finns oavsett diskrepansen, men denna tycks aktualisera en handlingskraft hos vissa revisorer vilket leder till att de utnyttjar sina strukturellt möjliga handlingar. Hirschmans teori om att aktörer i problematiska situationer försöker säga ifrån och påverka visar sig gälla även för revisorer. Det handlar dock mer om att försöka påverka sitt eget utgångsläge och att förbättra genomslagskraften för kritiken än att säga ifrån och förmå fullmäktige att inse problematiken. Detta tycks vara ett resultat av att revisorerna ovan inte ser sig så maktlösa och påverkade av diskrepansen utan snarare försöker påverka att diskrepansen ska undvikas i organisationen, även om en av revisorerna påpekade att diskrepansen kan resultera i att man inte vill rikta avstyrkt ansvarsfrihet. Detta är däremot något som kan lösas via andra sätt kommunicera kritiken.

Strategi 4: Potentiella omorganiseringar

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

\textsuperscript{107}Lundquist 1984:13ff.
ännu inte satts i bruk. En av revisorerna menade sig ha en lösning på problemet med diskrepansen i ansvarsprövningen. Revisor uttryckte en positiv inställning till hur ansvarsprövningens struktur ser ut, men menade att diskrepansen är ett problem. Problemet skulle kunna lösas genom att revisorerna arbetar tillsammans i kommunalförbund. Detta skulle gå till på följande sätt enligt revisorn:

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

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

108 Rothstein och Steinmo 2002
uppdrag och arbete är reglerat, men det förekommer utrymme för revisorerna att själva organisera sitt arbete och därmed förändra sina förutsättningar i ansvarsprövningen.

Strategi 5: Exit?

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

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

Citaten kan tolkas som att revisorn uttrycker frustration över kollegans avhopp, men att revisorn förstår och menar att det faktiskt ledde till förändring. Revisorn berättar att det blev en bättre dialog och diskussion mellan fullmäktige och revisorerna. Fullmäktige anordnande bland annat en seminariedag där nämndledamöter, fullmäktigeledamöter och de förtroendevalda revisorerna deltog för att diskutera revisorernas roll. På frågan vad som avgjorde att revisorn behöll sitt uppdrag får jag svaret att revisorn ansåg att det räckte med ett avhopp för att fullmäktige och nämnderna skulle förstå allvaret.
Att revisorer hoppar av sitt uppdrag till följd av diskrepansen är självklart ett problem för det kommunala ansvarssystemet och stärker bilden som Lundin förmedlar om att ansvarsfrågan är problematisk och kan påverka revisionens uppdrag.\footnote{ESO 2010:6:97} Att hoppa av handlar inte om att omtolka sitt arbetssätt inom ramen för institutionen, utan verkar som en strategi för att markera att revisionen har en betydelse och ett viktigt uppdrag som inte ska negligeras. Trots att revisorn berättar hur revisorerna efter diskrepansen har börjat diskutera hur de skulle kunna förbättra sin situation saknas det handlingsutrymme då revisorn uppfattar revisorerna som maktlösa då det är helt upp till fullmäktige hur effektivt revisorerna kan verka inom rådande system. Revisorn berättar:

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

Revisorn uttrycker en viss frustration över att fullmäktige inte gått på deras linje i ansvarsfrågan, men istället för att försöka förändra situationen genom nya metoder eller kommunikationskanaler som tidigare revisorer visat sig göra, ser man ett avhopp som en slagkraftig strategi. Citatet visar också, precis som Hirschman menade, att valet av protest framför sorti är avhängigt huruvida aktören ser nya kommunikations- och påverkanskanaler som möjliga och effektiva.\footnote{Hirschman 2006:69ff.} Revisorn ovan anser sig inte kunna göra något annat än att säga sin mening i revisionsberättelsen, men finner samtidigt att situationen är dysfunktionell, och framför sorti som verkningsfullt. Det handlar således inte om Hirschmans begrepp acceptans till följd av att

***

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

111 Lundquist 1989:7  
112 Ibid:1ff.
strategier. De flesta strategier kan liknas vid Hirschmans begrepp protest, som ju inte i direkt bemärkelse inte handlar om att öppet protestera utan mer att stanna kvar inne i systemet för att där försöka påverka situationen. En förekommande strategi är den motsatta, det vill säga att välja sorti, här kallat exit, för att markera sitt missnöje. Det förekommer dock revisorer som förhåller sig mer passiva i samband med diskrepansen och som även i fortsättningen inte agerat på något särskilt sätt för att situationen ska undvikas. Genom att närmare analysera hur revisorer motiverar sin hantering av diskrepansen inom ramen för sitt revisorsåtagande nedan kan en bättre förståelse ges till varför revisorer är homogena i sitt agerande, och därmed vad vi kan förvänta oss för olika möjligheter och hinder för revisorer att verka vid diskrepans.

4.2 Revisorernas motiveringar till deras handlande vid diskrepans

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

Hirschman har i viss mån närmat sig faktorer som kan hjälpa till att förstå aktörers agerande. Han menar att hur pass problema-
tisk situationen uppfattas och erkänns är något som påverkar handlingsförmågan, och att nya metoder i form av nya kommunikations- och påverkanskanaler måste betraktas som mer effektiva än de gamla för att aktörer ska söka förändra situationen. Det har förekommitt olika argumentations- och legitimitetsgrunder för att på ett aktivt sätt försöka påverka sin funktion i ansvarsprövningen och dessa har beskrivits i samband med att de olika strategierna gåtts igenom men kommer här analyseras särskilt.

Motiv till att agera

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

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

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

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

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

Revisorn menar att även om revisorernas direkta betydelse i en situation där diskrepans råder kan ifrågasättas, så betyder inte detta att revisorerna inte har någon betydelse alls. Revisorn menar att det följer naturligt med revisorernas uppdrag att även nå ut till medborgarna, vilket gör att något särskild strategi för detta inte sätts in (med strategi åsyftas ett omtolkat arbetssätt vilket inte detta rör sig om).

En del av effekten av revisorernas kritik är att media och allmänheten får upp ögonen för vissa problem och frågor i kommunen och att det säkert skulle gå att få ännu mer gehör hos medborgarna. Men revisorn menar att det inte ryms i revisorernas arbete att strategiskt vända sig till medborgarna, utan det är något som sker när de avstyrker ansvarsfrihet. Det finns fler revisorer som pekar ut en debattstimulerande funktion då de menar att deras anmärkning eller avstyrkta ansvarsfrihet aktualiserar nya saker på agendan. En del menar att revisorernas anmärkning eller avstyrkta ansvarsfrihet syns i media och leder till insändare och en form av debatt i offentligheten. Det nämns att fler frågor kommit upp på allmänhetens frågestund och att intresset för de politiska frågorna ökat bland medborgare. Andra pratar mer om debatten inom den kommunala organisationen och lyfter fram just att även om fullmäktige väljer att ”fria” i ansvarsprövningen så har revisorernas ställningstagande stimulerat till en debatt. En revisor berättar:
”Om vi väljer att avstyrka ansvarsfrihet så blir det väldigt skarpt läge och då märker vi direkt hur kommunikationen ökar och förbättras. Vill de inte gå på vår linje är det ännu mer lyhörd då de vet att detta kommer upp på agendan. Om det är något vi bör uppnå inom revisionen så är det att öka kommunikationen”.

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

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

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

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

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

---

113 Hirschman 2006.

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

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

114 Ibid.
115 March & Olsen 1989
vad som försiggår. Men vi har gjort vårt jobb och det är det viktigaste, att vi är nöjda med vår del. Men det är lite ambivalent ändå, för man blir frustrerad att vi inget mer kan göra”.


**Motiv till att inte agera: Situationen är oproblematisk**

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

116 Lundquist 1989:7
117 Hirschman 2006
Sammanfattning av revisorernas agerande och motiveringar till detta

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

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


***

Det kvarstår dock en fråga som Hirschman och Lundquist inte kan ge svar på. Varför uppfattar vissa revisorerna situationen som problematisk och förhåller sig passiva samtidigt som de inte heller ser sig fylla någon viktig funktion om de inte omtolkar sittarbetssätt? Det har framkommit i intervjuerna att denna uppfattning bygger på att en uppfattning att det strukturella möjliga handlingsutrymmet saknas och att revisorerna känner sig för styrda av de institutionella ramarna, vilket inte heller ger dem någon vidare autonomi och därmed ingen handlingsbenägenhet. Att hänvisa till strukturella hinder
är också en legitimiteitsbas för passivt förhållningssätt i den dysfunktionell situation som gick att urskilja i Hirschmans teori. Då denna studie handlar om aktörer som alla har samma uppdrag och samma strukturella möjligheter att försöka påverka situationen inifrån rent formellt sätt finner jag Hirschmans teori som otillräcklig. Aktörer agerar och uppfattar inte alltid situationer och olika handlingsalternativ på ett målrationellt sätt. Även om situationen erkänns om negativ för revisionen och därmed skapar en önskan om att agera för att förbättra sin position leder detta inte till ett målrationellt val – att agera för att lösa den problematiska situationen. Analysen har hittills inte svarat på, med utgångspunkt i Hirschmans och Lundquist teorier, vad som i är drivkraften till handlingsbenägenheten och vad som bromsar uppfattningen att det finns möjligheter att påverka situationen inifrån.


118 March och Olsen 1989
innehåller ett handlande som inte bara kan liknas vid målrationalitet, utan kantas av lämplighetslogik och tolkning bör rollernas tillämpning undersökas närmare.

4.3 Revisionsrollens tillämpning

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

119 Aspers 2007:55
120 Lundquist 1989:12

Två olika revisionsroller med olika primära syften

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

122 Biddle 2001
123 Aspers 2007:55
rare. I citaten nedan ser vi två exempel som belyser denna skillnad. Citaten kommer från situationer i intervjuerna då samtalet kretsat kring revisorernas förväntningar på revisionsuppdraget och vad som ryms inom detta i förhållande till att kunna förbättra ansvarsprövningen, En revisor svarade:

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

En annan revisor har denna uppfattning:

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

Dessa två citat talar för tvåskilda förväntningar på revisorsrollens tillämpning i det kommunala ansvarsystemet. Det finns de som mer trycker på en kontrollerande roll vars uppgift är att hitta fel och brister i systemet som ska korrigeras. Samtidigt finns en förväntning på annat håll om att revisorerna ska vara en hjälpende hand åt nämnderna och mer arbeta verksamhetsförbättrande i bemärkelsen att komma med förslag på åtgärder och närmare undersöka vilka processer som fungerat bra och vilka som fungerat mindre bra. En viktig del med revisionens uppgift enligt denna rolluppfattning är att
blicka framåt och inte bara utvärdera och fokusera på det som varit. Dessa kan mer liknas vid en verksamhetsutvecklande roll då det framkommer att de syftar till att hjälpa och bistå nämnderna och peka på vad som fungerar och inte.

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

**Rollen som kontrollant**

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

ju ingen som har samma insikt i granskningen och frågan som vi revisor-rer så kanske borde vi få mer utrymme… kan man tycka.”

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

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

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

\textsuperscript{124} March och Olsen 1989:23.
göra vårt uttalande. Men vad som händer sen kan inte vi gå in hos dem och styra, så är det. Men det är synd att det blev såhär”.

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

\textsuperscript{125} Biddle 2001:2417
\textsuperscript{126} Forsén 1978
man agerar utifrån denna.127 Roller kan därmed verka som rättfärdigande och styrande för en viss struktur och hur aktören ska förhålla sig till denna.128


127 Biddle 2001:2017
128 Ibid.

Rollen som verksamhetsutvecklare

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

129 Johansson 2006
undvika den i fortsättningen, och tycks också finna detta möjligt på grund av den mer verksamhetsutvecklande rollen som in-förlivats genom förväntningar från såväl fullmäktige som nämnder. Revisorerna menar att det till stor del är upp till dem själva att göra det bästa möjliga för att öka sin betydelse inom det system som finns för ansvarsprövningen. Rolluppfattningen som bygger på att revisorerna förväntas vara mer verksamhetsutvecklande ger i dess tillämpning snarare revisorerna möjlig-heter att i sitt uppdrag utveckla arbetssättet och förbättra revisorernas genomslag, än begränsningar. En revisor menade att revisorerna fyller en viktig funktion genom deras nämndverksamhet och att de kan fungera som ett slags utvecklingsinstrument. Revisor berättar:

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

Även detta citat visar hur revisor hänvisar till sin roll och att det finns förväntningar på revisorerna att ta ett steg framåt. Det tycks inte finnas något hinder för att revisorerna ska kunna använda sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme och vara mer framåt och aktiva. Revisor berättar att detta inte bara är förväntningar som revisorerna själva har på sig, utan att även uppdragsgivaren och SKL ser det som positivt att revisorerna försöker arbeta mer effektivt i ansvarsfrågan genom ett närmare och tidigare kommunikationsarbe-te med nämnderna. För-väntningarna tycks därmed guida revisorerna till att utnyttja sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme. Revisor berättar:
"De här åren som jag har varit med så har man flyttat fram revisionen till att vara något som inte katten har släpat in, där man ska titta på om man har missbrukat sin mobiltelefon eller inte. Utan man försöker se helheter, se revisionen som en del i att förbättra och utveckla nämndverksamheten och även förvaltningarna. Vi försöker hitta frågeställningar som ska leda framåt och inte bara kritisera … Jag uppfattar denna förändring som positiv, både för oss revisorer som för systemet i stort. Vi kan tänka bredare, vilket också möjliggör för att hitta nya sätt att föra fram våra synpunkter på och visa att vi är viktiga”.

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

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

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

Revisorsrollens olika lämplighetslogiker vid diskrepansen i ansvarsprövningen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kontrollerande</th>
<th>Verksamhetsförbättrande</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Fullmäktige och medborgarna mest centrala för revisorerna</td>
<td>Nämnder och förvaltningar mest centrala för revisorerna</td>
</tr>
<tr>
<td>Syfte är att påpeka fel och brister som sedan ska åtgärdas</td>
<td>Syftet är att bidra med förbättringar i verksamheten</td>
</tr>
<tr>
<td>Rättsäkerhet är centralt</td>
<td>Verksamhetsutveckling är centralt</td>
</tr>
<tr>
<td>Uppfattar sig kunna fylla legitimerande funktion vilket främst uppfylls genom uttalandet i ansvarsprövningen, men syftet och målet rymmer inte att aktivt agera vid diskrepans</td>
<td>Uppfattar sig fylla en funktion att utveckla och förbättra den verksamhet de granskar, vilket tillämpas genom att aktivera strategier vid diskrepans</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Figuren visar att de två rollerna skiljer sig åt vad gäller syfte och primära funktion i ansvars-prövningen och att de kan ses som två olika meningsstrukturer. Genom att analysera revisorernas inställning till sin möjlighet att agera vid diskrepansen har det framkommit att även revisionen, precis som utvärdering och tillsyn, i praktiken kan vara antingen mer målrationell eller verksamhetsrationell. Att revisorsrollen i praktiken tycks innefatta olika tolkningar och tillämpningar kan vara en del av svaret i att förstå revisorernas hantering av diskrepansen. Detta då tillämpningen av dessa två olika rolluppfattningar mer eller mindre kan utgöra hinder för att påverka diskrepansen då de i denna situation bygger på olika lämplighetslogiker.

Roller som social struktur och som möjliggörare och hinder för autonomi

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

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

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

Om vi börjar med det empiriska så hanterar revisorerna sitt handlingsutrymme på olika sätt för att få genomslag i ansvarsprövningen. Dels finns det revisorer som strategiskt sökt nya kommunikations- och påverkanskanaler via närmare dialog med nämnderna, att väcka frågor i fullmäktige och systematisk användning av ”mildare” steg på kritikskalan. Det finns även tankar om att gå samman i kommunalförbund för att undkomma diskrepanser genom en svagare bindning till såväl fullmäktige och nämnder i den egna kommunen. Revisorerna uppfattar att deras möjlighet att verka effektivt och legitimit i ansvarsprövningen möjliggörs genom att hitta nya sätt att arbeta och skapa nya förhållningssätt till de andra aktörerna i det kommunala ansvars-systemet. Med dessa anser de att utslaget både kan vara att få genomslag för anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet i ansvarsprövningen
samt att kritiken kan hörsamas hos de granskande även om genomslaget inte sker formellt i ansvarsprövningen. Deras handlingsförmåga tycks möjliggöra att kunna verka som ett effektivt granskingsorgan trots diskrepan-sen då det dels finns andra sätt att få fram kritiken på och dels strategier för att undvika diskrepansen. Dessa ageranden är dock inte självklara för alla revisorer. Även om det fullt ut är tillåtet utifrån lagstiftning och God revisionssed för revisorerna att agera på de sätt som beskrivs ovan i analysen, tycks det även finnas en uppfattning att det inte är lämpligt att bli för framåtsyftande och strategisk på de sätt som på andra håll lyfts fram som verkningsfulla. Detta återkommer jag till när jag svarar på sista frågeställningen längre ner.

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

131 Hirschman 2006:61
132 Ibid:40ff
133 Ibid:64
Revisorer som upplevt diskrepans i ansvarsprövningen befin-
ner sig snarare i liknande kontexter, både i förhållande till situatio-
nen som sådan och i förhållande till deras möjlighet att agera. Det
rör sig inte heller om olika aktörstyper utan om granskare med
samma uppdrag och position. Lundquist teoretiska idé om aktörers
betydelse för att förstå institutioner kan därmed i viss mån ifrågasätt-
tas eller ses som bristfällig i vissa avseenden. Autonomin hos aktörer
kan även variera mellan samma typ av aktör, vilket visar att det inte
endast är formella strukturer utan även sociala strukturer som kan
påverka hur ett möjligt handlingsutrymme utnyttjas, och därmed
hur mycket autonomi aktören innehar. Däremot har Hirschmans
teoretiska resonemang som tidigare främst används för att förstå
marknadsmekanismer och den partipolitiska sfären även visat sig
användbar för att kunna urskilja vad för strategier som förekommer
hos aktörer vars betydelse och arbete inom en organisation inte fun-
gerar helt ändamålsenligt. Det finns dock faktorer som talar emot
Hirschmans teoris förklaringsgrad i fallet av kommunala revisorers
handlingsförmåga. Det har i fallet av revisorerna inte rört sig om att
säga ifrån. Protest i det här fallet har endast handlat om att stanna
kvar och påverka situationen inifrån genom en tämligen icke-
uppseendeväckande omtolkning av arbetssättet. Det problematiska i
fallet med revisorerna är deras oberoende som gör att de inte kan
jämföras med missnöjda kunder, medarbetare och politiker som mer
lättvindigt kan säga ifrån och propagera för sitt missnöje. Valet av
fall begränsar därmed generaliseringen i viss grad till Hirschmans
teori, till skillnad mot om till exempel fallet utgjorts av politiker eller
tjänstemän som inte har samma krav på oberoende. Alternativt kan
man se det som att empirin i föreliggande studie till viss del utveck-
lar de premisser som Hirschmans idéer bygger på. Eventuellt kan

134 Lundquist 1984:2
dessa behöva kompletteras med att aktörer även ökar flexibiliteten i sitt arbetssätt och sina målsättningar som en del av en påverkan inifrån, och att det sker en form av anpassning av dessa för att den dysfunktionella situationen inte ska påverka aktören.

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

Analysen av revisorers hantering av diskrepansen visar att revisorer, liksom närbyråkrater i form av till exempel tillsynsinspektörer, kan sägas ha följsamhetsstrategier för att kunna utföra sitt uppdrag effektivt. Detta kan gestaltas i form av att aktörer försöker kommunicera och planera sitt arbete på nya effektiva och mer mottagliga sätt. Genom att anlägga ett aktörsperspektiv på revisorer och studiet av deras agerande i ansvarsprövningen har deras handlingsstrategier och drivkrafter, i form av att vara utvecklande och förbättrande för verk-samheterna, kunnat kartläggas. Detta har kastat nytt ljus på den kommunala revisionen som tidigare i viss grad
betraktats som underlägsen ansvarsprövningens institutionella ramar och sårbar. Vad som istället tycks karaktärisera revisorerna och diskrepansen i ansvarsprövningen i denna studie är att det förekommer ett aktivt påverkansförsök att förbättra sin situation från revisorernas sida och att detta bidrar till en mer okänslig kommunal revision som ändå anser sig kunna bidra till effektivitet, legitimitet och insyn.

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

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

5.3 Olika lämplighetslogiker förhindrar eller möjliggör handlingsutrymme

När revisorer nu har betraktats som aktörer framkommer nyanser i deras rolltillämpningar. Det finns revisorer som mer anser sig ha en kontrollerande roll och revisorer som menar att de mer är verksamhetsförbättrare. Vidare konstateras att revisorernas informella lämplighetslogik tycks ha stort inflytande över revisorernas handlande och förhållningssätt till diskrepansen i ansvarsprövningen. Även om lämplighetslogiken speglar de formaliserade uppdraget och föreskrifterna visar studien att revisorerna har egna normer och föreställningar kring detta då aktörer med samma formella uppdrag tolkar rollen olika. Då dessa roller är nära sammankopplade med deras faktiska arbete – de kan sägas utgöra vad som i rollteorin kallas instrumentella roller\(^{135}\) – tillämpas de även olika inom ramen för revisionsuppdraget. De olika revisorsrollerna kan beskrivas som olika meningsskapande strukturer då tillämpandet av rollen till viss del fyller olika meningar – att kontrollera och bereda åt uppdragsgivaren samt att delta i utvecklandet och förbättrandet av nämndverksamheten. Ett resultat av abduktion som metod för slutledning är att lämplighetslogiken har inkluderats och därmed förfinat teorin för att kunna förstå hur aktörer agerar i en dysfunktionell situation. Dessa teorier var inte aktuella från början, men har visat sig i studien av

\(^{135}\) Aubert 1979
revisorerna vara gällande även för hur ett formellt uppdrag tillämpas. Revisorernas två tillämpningar kan sägas vara konstruerade av aktörerna på fältet, men teoretiserade av mig som en mer generell teoretisk poäng som förmodligen också kan studeras i andra fall. Det vill säga att studera skillnader i lämplighetslogik för aktörer med samma uppdrag kan vara en utgångspunkt för att förstå handlandet. En sådan utgångspunkt är heller inte uteslutande för andra eventuella bidragande faktorer som t.ex. kontextuella faktorer och vill dessa beaktas mer kan fortsatta studier kartlägga dessa på ett djupare plan.

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


Angelica Börjesson
Revidera i motvind

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

Resultatets generaliserbarhet


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

Fortsatt forskning – hur kan vi teoretiskt gå vidare?

Studien gör ingen ansats till att försöka utröna varför vissa revisorer hållit fast vid den historiskt kontrollerande revisorsrollen, medan andra mer än inriktade mot en verksamhetsförbättrande revisor. Istället för att undersöka revisorerna ur ett aktörsperspektiv kan en studie för framtiden vara att undersöka den kommunala strukturen.
Kan kommunens storlek, kultur, resurser som revisorerna tilldelas etcetera tänkas påverka att revisorerna i vissa kommuner arbetar mer verksamhetsrationellt, medan den på andra håll mer kan liknas vid en målrationell utvärderingsform? Detta skulle kunna ge svar på vilka faktorer som påverkar revisorsrollens funktion.

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

136www.skl.se "Ansvarsprövning"
samheten har inte denna studie undersökt. Fortsatta studier skulle därför utifrån ett effektivitetsperspektiv kunna studera revisorernas metoders genomslag genom att även undersöka nämndverksamheten närmare. Att revisorerna i denna studie hävdat att de kan få genomslag för sin kritik och förbättra verksamheten på andra sätt än genom att få med sig fullmäktige i ansvarsprövningen ger ett inspel till att undersöka detta närmare.

Utblick – hur kan man praktiskt gå vidare?


Att arbeta i kommunalförbund kan vara ett sätt att minska de politiska bindningarna mellan revisorerna och fullmäktige. Samtidigt kan inte revisorerna avsättas om kritiken inte faller fullmäktige i smaken på samma sätt som idag, då det är fler kommuner inblandade. Vi har nu ett underlag rörande revisorers agerande för att få bättre genomslag och nå en effektivare ansvarsprövning. Dessa resultat kan användas för att diskutera vilka metoder som kan behöva
förbättras och vilka resurser revisorerna behöver. Att väcka frågor i
fullmäktige är ett sällan använt verktyg från revisorerna, men fram-
hölls i denna studie som effektivt. Att arbeta nära och i ett tidigt
stadium med nämnderna kräver resurser av revisorerna. Hur kan
dessa två påverkansmöjligheter förbättras för revisorerna? Detta kan
vara något för SKL eller att diskutera vidare. En effektiv ansvars-
prövning behöver inte fordra att revisorernas uttalande i ansvarsfrå-
gan lyfts bort. Åtminstone inte med argumentet att denna uppgift
försvårar och riskerar att förminska revisionens uppdrag då så inte
är fallet enligt aktörerna själva. Revisorerna i vissa kommuner revid-
derar verksamheten utan att få genomslag, men att revidera i denna
motvind, som titeln syftar på, kan aktualisera nya arbetssätt och
kommunaktionskanaler som här lyfts fram som verkningsfulla av
revisorerna.
6 Referenslista


Aubert, V. (1979) Sociologi: Socialt samspel, Stockholm: Almqvist & Wiksell


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


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


Kommunallag (SFS 1991:900)


Nyman m.fl. (2007) ”Ansvarsprövning med förhinder” i Kommunal ekonomi och politik, Vol. 11, nr 2, 29-46


Prop. 2009/10:46 *Oberoendet i den kommunala revisionen.*


SKL (2010). *Fullmäktiges val av revisorer – cirkulär 10:26r*

SKL. (2010a). *God revisionssed i kommunal verksamhet.* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting

SOU 1993:90 *Lokal demokrati i utveckling*

SOU 1996:169 *Förnyelser i kommuner och landning*

SOU 2004:107 *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landning*

SOU 2005:104 *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*


210


Statskontoret 2008:4 *Den kommunala revisionens oberoende*


Internetkällor (Starcke)

Internetkälla (Börjesson)

Intervjuer (Starcke)
Testintervju: Oppositionsråd i Kungsbacka kommun, 2012-03-26

Fall A
Ra1 Revisionens 12-03-22
<table>
<thead>
<tr>
<th>Fall B</th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ra1</td>
<td>Revisionens ordförande</td>
<td>12-04-13</td>
</tr>
<tr>
<td>Ma1</td>
<td>Kommunalråd från största majoritetsparti</td>
<td>12-05-28</td>
</tr>
<tr>
<td>Oa1</td>
<td>Oppositionsråd för största oppositionsparti</td>
<td>12-04-13</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Ma2</td>
<td>Gruppledare för näst största majoritetsparti</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Oa2</td>
<td>Gruppledare för näst största oppositionsparti</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Fall C</th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ra1</td>
<td>Revisionens ordförande</td>
<td>12-05-28</td>
</tr>
<tr>
<td>Ma1</td>
<td>Kommunalråd från största majoritetsparti</td>
<td>12-05-28</td>
</tr>
<tr>
<td>Oa1</td>
<td>Oppositionsråd för största oppositionsparti</td>
<td>12-05-11</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Ma2</td>
<td>Gruppledare för näst största majoritetsparti</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Oa2</td>
<td>Gruppledare för näst största oppositionsparti</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Bilaga 1: Intervjuguide (Starcke)

Information om uppsatsen och om anonymitet.

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

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

Ansvarsprövningen
- Berätta om vad som hände år 201x.
- Berätta om nämndens och kommunfullläktiges reaktioner
- Hur involverades revisionen i själva kommunfullmäktiges hantering av frågan?
Bilaga 2: Intervjuguide (Börjesson)

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

Förväntningar på revisionsuppdraget
- Vad anser du är det viktigaste i revisionsuppdraget och hur kan detta förverkligas på bästa sätt?
- Vilka är revisorerna främst till för och vilka kommer era granskningar och rekommendationer till gagn först och främst?
- Finns det något inom uppdraget som känns svårare att leva upp till?
- Hur ser du på de krav och allmänna förväntningar - både utifrån och inne i den kommunala organisationen, som finns på revisorerna?
- Hur arbetar ni i revisorsgruppen för att på bästa sätt leva upp till dessa?
- Skulle det gå att utveckla/förbättra revisorernas arbete på något sätt?
- Kan du beskriva hur du ser på din roll som förtroendevald revisor och hur denna står sig till de andra aktörerna, det vill säga nämnderna, fullmäktige och medborgarna?
- Tycker du att revisorsrollen har förändrats över tid? Vad har i så fall förändrats?
- Vilka är de viktigaste förutsättningarna för att rollen som revisor ska kännas tillfredsställande och ändamålsenlig?
- Hur ser du på ansvarsprövningen och er roll i denna?
- Hur ser du på att revisorerna och fullmäktige tar olika beslut i ansvarsfrågan?
- Är det ett problem och i så fall hur?
- Hur kan revisorerna förbättra ansvarsutkrävandet i kommunen? Är detta revisionens roll?
- Hur ser du på revisionens roll att leverera kritik? Leder det till någon effekt? Kan det bli det negativt på något sätt för revisorerna?

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

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

13:125 Angelica Börjesson och Marcus Starcke
Politiska granskare.

Den kommunala revisionens roll för politiskt ansvarsutkrävande

12:124 Mats Bengtsson och David Karlsson
Demokratins svar
Lokalpolitikens roll i den specialreglerade verksamheten

12:123 Osvaldo Salas
Samhällsekonomiska utvärderingar

12:122 Marcus Johansson
De som jagar makt mellan himmel och jord.
– Om det civila samhällets roll vid implementering av jaktpolitiska EU-
direktiv.

11:121 Oskar Johansson
Lika men olika?
– redovisning av effektivitet inom statliga myndigheter

11:120 Louise Skoog
Alla följer partilinjen
– en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken

10:119 Osvaldo Salas, César Villanueva och Rebecka Villanueva Ulfgård
Välfärdspolitik under utveckling i Mexico

10:118 Petra Svensson
"Den nya svenskinspirerade föräldrafrågan har haft avsedd verkan"
– En studie av den tyska föräldraförsäkrings förändring ur ett jämställdhetsperspektiv

10:117 Andrea Egerlundh och Isabella Enbågen
När det ideella blir offentligt… eller när det offentliga blir ideellt
– En jämförande studie om möjligheten till ansvarsutkrävande i Governance tideverk

10:116 Elin Jakobsson
Global Policy Making on Climate Refugees
– What is the Problem?

10:115 Sara Bansmann
Bör staten försvara sig mot sina antagonister? Moderaternas och Socialdemokraternas ställningstaganden i FRA-
frågan

10:114 Margareta Lundberg Rodin
Chefer i korstryck. Att hantera krav i politiskt styrda organisationer

10:113 Moa Aronsson
Medfinansiering Om relationen mellan stat och kommun i infrastrukturprojekt

10:112 Richard Vahul
På väg mot en förbättrad kommunal redovisning. Konsekvenser av ett förändrat balanskrav

09:111 Osvaldo Salas
Från utvandringsland till invandringsland. En analys av migrationsströmmar till och från Chile.

09:110 David Ljung
Does Network Management Matter? The Coordination of Integration Policy Delivery at the Local Level in Sweden

09:111:110
Förvaltningshögskolans rapporter:
(pris inkl porto+moms)

13:125 Angelica Börjesson och Marcus Starcke
*Politiska gränskare. Den kommunala revisionens roll för politiskt ansvarsutkrävande*
140:-

12:124 Mats Bengtsson och David Karlsosn
*Demokratin:s svängrum. Lokalpolitikens roll i den specialreglerade verksamheten*
140:-

12:123 Osvaldo Salas
*Samhällsekonomiska utvärderingar*
90:-

12:122 Marcus Johansson
*De som jagar makt mellan himmel och jord. – Om det civila samhällets roll vid implementeringen av jaktpolitiska EU-direktiv.*
140:-

11:121 Oskar Johansson
*Lika men olika? – redovisning av effektivitet inom statliga myndigheter*
140:-

11:120 Louise Skoog
*Alla följer partilinjen – en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken*
140:-

10:119 Osvaldo Salas, César Villanueva och Rebecka Villanueva Ulfgård
*Välfärdsföretag under utveckling i Mexico*
90:-

10:118 Petra Svensson
"Den nya svenskinspirerade föräldrapenningen har haft avsedd verkan" - En studie av den tyska föräldraförsäkringens förändring ur ett jämställdhetsperspektiv
140:-

10:117 Andrea Egerlundh och Isabella Enbågen
*När det ideella blir offentligt… eller när det offentliga blir ideellt – En jämförande studie om möjligheten till ansvarsutkrävande i governance tidevarv*
140:-

10:116 Elin Jakobsson
*Global Policy Making on Climate Refugees – What is the Problem?*
90:-

10:115 Sara Bansmann
*Bör staten försvara sig mot sina antagonist? Moderaternas och Socialdemokraternas ställningstaganden i FRA-frågan*
90:-

10:114 Margareta Lundberg Rodin
*Chefer i korstryck. Att hantera krav i politiskt styrda organisationer*
140:-

10:113 Moa Åronsson
*Medfinansiering Om relationen mellan stat och kommun i infrastrukturprojekt*
90:-

10:112 Richard Vahul
*På väg mot en förbättrad kommunal redovisning. Konsekvenser av ett förändrat balanskrav*
140:-

09:111 Osvaldo Salas
*Från utvandringsland till invandringsland. En analys av migrationsströmmar till och från Chile.*
90:-

09:110 David Ljung
*Does Network Management Matter? The Coordination of Integration Policy Delivery at the Local Level in Sweden*
140:-
Kan nätverksstyrning förenas med folkstyre? Stadsbyggnad, governance och demokrati i planeringen av Norra och Södra Älvstranden i Göteborg

Att kasta pengar i sjön? En undersökning av nystartsjobbens direkta undantärgningseffekter

Lokala krisaktörer – Katastrofvolontärer eller profitörer? Den lokala krishanteringen i två kommuner under stormarna Gudrun och Per.

Jämställdhet på höga chefsnivåer. En studie om framgångsfaktorer

Vem tar ansvar för de nollplacera? Om rehabilitering och försörjning för sjuka utan inkomst

Det bästa av två världar. - En studie om kommunala självstyrande skolor som hybrider i det svenska utbildningssystemet.

De nya moderaterna? Om moderaternas socialpolitik i retorik och praktik under perioden 1999-2007

Pengar är inte allt. En studie av fyra högstadieskolor i Mellansverige.

De som fiskar efter makt. Om svensk fiskepolitik och intresseorganisationernas inflytande.

Från Gudrun till Per – om kommunal krishantering, erfarenheter och förändring

Tjänsteförseelse - Disciplinansvar och påföljder i rättspraxis

Arenapolitik på 2000-talet – om kommuner som bestämmer sig för att satsa på en ny idrotts- och evenemangsarena

Organisationskulturens betydelse för hantering av tomrum

Prat och handling – en studie om kommunernas pensionsredovisning.

Miljöhånsyn lönar sig. Samhällsekonomiska följer av luftförbörning i två peruanska städer: En cost-benefit-analys.

Loyalitet & Konflikt. - En studie av förstalinjenchefens delade lojalitet inom hemtjänsten.

Varför bäst i klassen? - En jämförandestudie av högstadieskolor i Göteborg
07:91 Adrian Nählinder
"Nej, gudskelov". Om (förekomsten av) styrning och påverkan av hur professionella organisationer arbetar med högskolans tredje uppgift.
07:90 Osvaldo Salas
Rörligheten på arbetsmarknaden bland invandrare. En litteraturöversikt.
07:89 Daniel Bernmar
Aktörer, nätverk och spårvagnar: EN studie i organiserandet av ett trafikpolitiskt projekt
07:88 Viveka Nilsson
Genusperspektivet vid Säffle akademin
06:87 Lena Lindgren
Arbetsmarknadspolitik ”på det nedersta trappsteget”. En utvärdering av projekt ENTER.
06:86 Sara Brorström
Något utöver det vanliga - en studie av sex kommunala projekt.
06:85 Jane Backström
Inget är för evigt - en studie av sextimmarsdagen i Kiruna.
06:84 Pierre Donatella
Bra och dåliga årsredovisningar - En studie om kvalitetskillnader.
06:83 Vicki Johansson red.
Tillsynens mångfasetterade praktik inom det sociala och hälso- och sjukvårdsområdet.
06:82 Anders Björnsson
Max Weber - inblickar i en tid och ett tänkande.
06:81 Alexander Baen
Varför slösas det samtidigt som det sparas? - en studie om budgetproblematik i kommunal verksamhet.
06:80 David Karlsson
05:79 Kerstin Bartholdsson
Tre nyanser av grönt: Om betydelsen av kommunala miljöcheferns personliga engagemang för miljön.
05:78 Björn Brorström, Stellan Malmer, Viveka Nilsson
Varför tillväxt i kommuner? En studie av nyckelaktörers uppfattningar
05:77 Thomas Vilhelmsson
Kommunala pensionsavsättningsbeslut.
05:76 Henry Bäck, Folke Johansson & Adiam Tedros
Ledarskap och lokalsamhälle i lokal politik – Fyra politiska initiativ i Göteborg och Stockholm i komparativ belysning.
05:75 Östen Ohlsson & Björn Rombach
Den friska organisationen.
05:74 Henry Bäck, Nina Granqvist, Siv Sandberg, Sundback
Svenskt och finskt i kommunerna.
5:73 Charlotta Ekman
Varför görs det ris i Åhus? Om mötet mellan näringslivspolitik och etableringsstrategi.
05:72 Sven Siverbo (red.)
Evolutionsteori för offentliga organisationer. 140:-
05:71 Nazem Tahvilzadeh
Minoritetsmedier i Göteborgs Stad. En studie om integration, makt och icke-beslut i stadspolitiken. 140:-
05:70 Sven Siverbo
Inkomstjämning och kommunalekonomiska incitament 90:-
05:69 Andreas Ivarsson
På väg mot paradoxala resultat? En studie av möjligheter till ökad handlingskraft genom resultatstyrning av sektorsövergripande frågor inom statsförvaltningen med jämställdhetspolitiken som exempel. 140:-
05:68 Sofie Cedstrand
Idealism till salu? Om ideella organisationers strategival och dess demokratiska betydelse. 140:-
04:67 David Karlsson & Carina Andersson
84% män. Kvinnor och män i kurslitteraturen. 60:-
04:66 Björn Broström & Sven Siverbo
Skattehöjning enda lösningen? Om ekonomiska problem och behov av avceremonialisering och självständighet. 60:-
04:65 Anders Falk
Varför lyckades Geriatriken? En fallstudie av två verksamhetsområdens implementering av balanserad styrkort inom hälso- och sjukvården. 60:-
04:64 Daniel Lindin & Josip Mrnjavac
Varför blir det detta pris? En studie i hur kommuner sätter sina tomtpriser. 60:-
04:63 Elisabeth Ravenshorst
Den sensuella organisationen . Ett perspektiv på kommuner och dess chefskap. 60:-
04:62 Katrin Söderlind
Målstyrning av grundskolan. En fallstudie i Partille kommun. 60:-
04:61 Henry Bäck och Maritta Soininen
Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas särskilda informationsinsatser till invandrärvälgare vid 2002 års val. 60:-
04:60 Anette Gustafsson
Vem är feminist? Om politiska könsideologier i svensk kommunpolitik. 60:-
04:59 Henry Bäck
Av de många ett. Västra Götlandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skilljeliner Göteborg: Förvaltningshögskolan. 60:-
04:58 Tobias Johansson
Kollision eller konfirmation? - Ett möte mellan transaktionskostnadsteorin och kommunal äldreomsorg. 60:-
04:57 Anna Berg och Charlotta Fagring
Internationella reglers påverkan på kommunal redovisning -Ett resultat av anpassning eller anpassning som ett resultat 60:-
04:56 Aida Alic och Pernilla Wallén
Centralisera mera? Hur organiseras inköpsfunktionen i en kommun för en bättre efterlevnad av LOU? 60:-
03:55 Mats Lindblad
Perspektiv på europeisk integration i svensk riksdag. Jämförande analyser av riksdagsdebatterna om grundlagsändringarna 1994 och 2003 angående överlåtelse av beslutsrätt till EG/EU.

03:54 Mia Davidsson
Kommunala upphandlare - En studie om hur de fattar beslut.

03:53 Mats Bengtsson
Kvinna och Män i lokalpolitiken.

03:52 Peter Arkevåg, Björn Brorström, Carina Andersson och Tobias Johansson
För bra för för få - Årsredovisningar inom staten.

03:51 Johan Berlin och Eric Carlström
Balans eller nonchalans? - En studie av kommuner som beviljats extra finansiellt stöd av staten.

03:50 Roger Andersson
Praktisk kommunal upphandling.

03:49 Carina Andersson med flera
Intervjuer.

03:48 Kajsa Värna och Birgitta Örnfelt
Längsolvade förvaltningschefer - strateger som verkar utan att synas.

02:47 Paula Rodrigo Blomqvist
Från assimilation till separation. Den finska invandrargruppens krav på finskspråkig undervisning.

02:46 Henry Bäck, Gunnar Gjelstrup, Folke Johansson, Jan Erling Klausen (red)
Lokal politik i storstad - stadsdelar i skandinaviska storstäder.

02:45 Lena Andersson-Felé
När gamla vårdar ännu äldre ...

02:44 Björn Brorström och Sven Siverbo
Framgångsrik värdning.

02:43 Ann-Charlotte Bengtsson och Eva-Britt Pettersson
Modell för kvalitetsmätning inom äldreomsorgen — Finns det något samband mellan kvalitet och kostnad?

02:42 Joacim Rydmark
Beslut under osäkerhet - En experimentell mikrovärldsstudie av metoder för att hantera osäkerhet vid ledning och beslutsfattande i komplexa och dynamiska miljöer.

02:41 Anna Holmqvist
Beslutsprocesser och investeringskalkyler i fastighetsbranschen. En jämförelse mellan allmännyttiga och börsnoterade fastighetsbolag.

02:40 Carina Andersson
Tidens ekonomi.

02:39 Patrik Johansson
Vem tar notan? Skandaler i svensk offentlig sektor.

02:38 Conny Pettersson
Från Global idé till lokal praktik - Om näringspolitik för hållbar utveckling.
02:37 Gustaf Kastberg
Omsorg om Marknaden - En studie av hur reglerna på en offentlig marknad skapas och förändras.

01:36 David Karlsson
Sveriges kommunala kulturpolitiker.

01:35 Anders Björnsson
Systemskiften - En explorativ essä.

01:34 Henry Bäck, Sven Siverbo och Björn Brorström
Ny politisk organisation i Härryda och Stenungsund.

01:33 Maria Palm
Maxtaxa - en studie av nytt avgiftssystem inom den kommunala barnomsorgen.

01:32 Alexandra Jönsson
Den sociala dialogen i EU och jämställdheten i Europa.

01:31 Björn Brorström och Pär Falkman
Kommunal redovisning – teoriutveckling.

01:30 Niklas Theodorsson
Det lokalas uppror - Om aktionsgrupper i den kommunala demokratin.

00:29 Theresa Larsen
Kommunerna som arbetsgivare.

00:28 Björn Brorström
Kommunalekonomen - några funderingar om förutsättningar, förhållningssätt och professionell utveckling.

00:27 Östen Ohlsson & Björn Rombach
Organisationspyramiden och Buridans Åsna - en lagom teori.

00:26 Jenny Svärd
Bestående nätverk – en studie av den sociala dimensionens betydelse.

00:25 Lillemor Bergman och Virginia Leinen
Ekonomisk information i vården – en studie om styrmellens påverkan på förhållningssättet till ekonomisk information.

00:24 Rolf Solli, Peter Demediuk and Rob Sims
Chief Finance Officer in local government – Sweden vs Australia.

00:23 J. Henrik Bergström
Hur ölskatterna sänktes – Om lobbning, pilsner och pluralism.

99:22 Björn Brorström
Institutioner och institutionell förändring Perspektiv, teori och tillämpning på kommunal utveckling.

99:21 Ylva Mühlenbock
När det lokala tar hand om det centrala Hur två kommuner omvandlar den statliga styrningen av skolan.

99:20 Malgorzata Erikson
Frihet inom rollen - den politiska ledningens betydelse för en kommuns utveckling i ett längre perspektiv.
99:19 Sven Siverbo
Kommuner och ekonomisk kris - en studie av kommuner som sökt extra finansiellt stöd av staten.
99:18 Pär Falkman
Statlig redovisning ur två perspektiv.
98:17 Anette Gustafsson, David Karlsson och Paula Rodrigo Blomqvist
Forskning att räkna med - tre kvantitativa studier om den lokala demokratins förutsättningar.
98:16 Katarina Orrbeck
Finansiella rapporter och ekonomiska krav - politikernas perspektiv.
98:15 Björn Brorström och Rolf Solli
Ekonomistyrning har betydelse.
98:14 Björn Rombach
Nöjdhetsmätningar - en kritisk granskning av attitydundersökningar i sjukvården.
98:13 Björn Brorström, Henry Bäck, Sven Siverbo och Annika Svensson
Ingen nämnd - Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken.
98:12 Henry Bäck och Folke Johansson
Politisk decentralisering i skandinaviska storstäderna.
98:11 Sven Siverbo
Kapacitet att handla? Om politisk styrning och omprövning av verksamhet på lokal nivå.
97:10 David Karlsson
Kommunerna och rättvisan.
97:9 Patrik Johansson och Jonas Persson (red)
KommunAktuellt nummer 5 1997 – sju betraktelser.
97:8 Björn Brorström och Bo Hallin
Varför är kommuner framgångsrika? En studie av framgångens kännetecken och orsaker.
97:7 Östen Ohlsson och Björn Rombach
Res pyramiderna.
97:6 Hasse Ekstedt och Stellan Malmer
Ränta är priset för att vänta - En analys av den kommunala kalkyleräntan.
97:5 Björn Brorström, Rolf Solli och Östen Ohlsson
Minihandbok i utvärdering.
96:4 Anna Cregård och Patrik Johansson
89 % män – Vem skriver kurslitteraturen?
96:3 Rolf Solli
Kommunalekonomen i imperfektum, presens, futurum eller i cyberspace.
96:2 Henry Bäck och Maritta Soininen
Invandrarna, demokratin och samhället.
96:1 Björn Brorström och Björn Rombach
Kommunal förändringsobenägenhet.