

Ekonomisk styrning på kommunal nivå

En fallstudie om hur politiker använder ekonomistyrning, strategier och målstyrning vid fördelning av föreningsstöd

Anna Bals
Eva Klippmark

Luleå tekniska universitet
Samhällsvetenskapliga utbildningar
Ekonomprogrammet C-nivå
Institutionen för Industriell ekonomi och samhällsvetenskap
Avdelningen för Ekonomistyrning

Förord

Vår C-uppsats har utförts under vårterminen 2005 vid Luleå Tekniska Universitet och är en del av ekonomiutbildningen med inriktning mot ekonomistyrning.

Vi vill rikta ett stort tack till våra respondenter Siv Gunillasson, Ann-Helen Bergsten, Annica Henelund, Ingemar Aho, Anders Burman, Karin Karlström, Stig Thorneus, Mats Dahlberg. Vi vill även tacka vår handledare Kristina Laurell-Stenlund.

Kiruna den 29 juni 2005

Eva Klippmark

Anna Bals

SAMMANFATTNING

En viktig del i den svenska välfärden är kommunernas verksamhet. Kommunerna ska tillhandahålla en bra verksamhet och genom det uppfylla sina välfärdspolitiska mål. Styrning inom den kommunala verksamheten handlar både om att uppnå ekonomiska mål men också om att uppnå verksamhetsmål eller politiska mål. Syftet med vår uppsats har varit att studera om ekonomistyrning, strategier och målstyrning har någon påverkan vid fördelning av föreningsbidrag samt om och i så fall hur de förändrats inom ramen av en tio års period i Kiruna kommun. Studien är en fallstudie som genomförts genom personliga intervjuer. Vår slutsats är att verksamheten styrs genom uppsatta mål även om uppbyggnaden inte skett genom någon strategisk plan.

ABSTRACT

The services of the Swedish local municipalities are an important part of the Swedish welfare. The municipalities should offer high-quality services and thereby fulfil their welfare policy goals. Management of municipal services is about achieving fiscal goals as well as activity goals or policy goals. The purpose of this thesis is to study whether management control systems, strategies and management by goals have any impact on the distribution of subsidies among non-profit-making associations of different kinds and if so whether there have been any changes in this area in Kiruna municipality during the last ten-year period. The study has been conducted by personal interviews as a case study. Our conclusion is that the services of the municipality are managed by raised goals but not by any strategic plans.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Problemdiskussion	2
1.3 Syfte	4
2 METOD	5
2.1 Inledning	5
2.2 Forskningsstrategi	5
2.3 Litteraturstudie	6
2.4 Datainsamlingsmetoder	6
2.5 Val av respondenter	7
2.6 Genomförandet av intervjuerna	7
2.7 Metodproblem	7
2.7.1 Validitet/Trovärdighet	7
2.7.2 Reliabilitet/Tillförlitlighet	8
2.8 Andra problem och självkritik	8
3 TEORI	9
3.1 De kommunala organen	9
3.1.1 Beslutande organ: Kommunfullmäktige	9
3.1.2 Kommunfullmäktiges uppgifter	9
3.1.3 Förvaltande och verkställande organ	9
3.1.4 Kommunstyrelsen	10
3.1.5 Nämnder	10
3.2 Ekonomistyrning	10
3.3 Strategier och visioner	11
3.4 Målstyrning	12
3.5 Prestationsmätning/uppföljning	14
3.6 Ekonomisk styrning ur ett kommunalt perspektiv	15
4 EMPIRI	16
4.1 Organisationen i Kiruna Kommun	16
4.2 Fritids och kultur nämnden	16
4.2.1 Målsättning	16
4.2.2 Presentation av politikerna och förvaltningschefen	17
4.3 Ekonomistyrning	17
4.3.1 Ekonomistyrning enligt politikerna och förvaltningschef	17
4.4 Strategier och visioner	18
4.4.1 Strategier och visioner enligt politiker och förvaltningschef	18
4.5 Målstyrning	18
4.5.1 Målstyrning enligt politiker och förvaltningschef	18
4.6 Prestationsmätning/Uppföljning	18
4.6.1 Prestationsmätning/Uppföljning enligt politiker och förvaltningschef	18
4.7 Övriga intervjuer	20
4.7.1 Intervju med Anders Burman, verksamhetschef på simhallen, Ingemar Aho, verksamhetschef på sporthallen och Karin Karlström, assistent	20
4.7.2 Intervju med förvaltningschefen baserat på resultat av undersökningen mellan åren 1994 och 2004	20

5 ANALYS OCH SAMMANFATTNING	22
5.1 Ekonomistyrning.....	22
5.1.1 Ekonomistyrning enligt politiker och förvaltningen.....	22
5.1.2 Sammanfattning.....	22
5.2 Strategier och visioner.....	22
5.2.1 Strategier och visioner enligt politiker och förvaltningen.....	22
5.2.2. Sammanfattning.....	23
5.3 Målstyrning.....	23
5.3.1 Målstyrning enligt politiker och förvaltningen.....	23
5.3.2 Sammanfattning.....	24
5.4 Prestationsmätning/uppföljning.....	24
5.4.1 Prestationsmätning enligt politiker och förvaltningen.....	24
5.4.2 Sammanfattning.....	25
6 SLUTSATS OCH DISKUSSION	26
7 FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING	27

BILAGOR

Bilaga A Organisationschema kommunen

Bilaga B Intervjuguide

Bilaga C Utvalda delar ur dokument av stöd och subventioner

1 INLEDNING

Vi har valt att göra en studie om hur politiker använder sig av ekonomistyrning för att uppnå de uppställda målen i en nämnd. Studien ligger till grund för att studera hur ekonomisk styrning från politiker påverkar bidrag och subventioner till föreningar.

1.1 Bakgrund

En viktig del i det svenska välfärdsbygget är kommunernas verksamhet skriver Brorström och Siverbo (2001). På uppdrag av Sveriges Riksdag genomför och planerar kommunerna sin verksamhet som riktas till kommunmedborgarna (ibid). Kommunens uppdrag eller det som styr kommunernas verksamhet, finns reglerat i kommunallagen och definieras som den kommunala kompetensen enligt Lindquist och Losman (2002). Finansieringen av de kommunala verksamheterna sker med gemensamma medel som statsbidrag och kommunalskatt (ibid). De tillhandahållna resurserna ska fördelas på ett demokratiskt sätt, användas effektivt och på ett sätt så att den enskildes rättssäkerhet kan garanteras enligt Brorström och Siverbo (2001). Kommunerna ska tillhandahålla en bra verksamhet och genom det uppfylla sina välfärdspolitiska mål (ibid).

De kommunala verksamheterna är komplexa med många olika verksamhetsområden. Medborgarnas behov är skiftande och därför är det viktigt att det finns en helhetssyn. Det måste finnas en röd tråd från högsta ledningen ner till verksamhetsnivå menar Hansson och Martinsson (2002).

Att vara långsiktig i sitt arbetssätt och inriktning är en viktig faktor skriver Hansson och Martinsson (2002). Även inom kommunal verksamhet är det viktigt att en gemensam vision finns och att denna används som utgångspunkt för planeringen av framtiden, det vill säga målet (ibid). Ax, Johansson och Kullvén (2002) skriver; för att en organisation på ett verkningsfullt sätt ska kunna nå uppställda strategiska mål, krävs det bland annat planering, samordning, kontroll och uppföljning av verksamheten. Utgångspunkten för detta är organisationens vision, verksamhetsidé och strategi (ibid). Företagens primära mål är att generera så stor vinst som möjligt, medan det för kommuner är att ge en så god service som möjligt till kommunmedborgarna. Detta kan ses som den stora skillnaden mellan kommuner och företag. Även om målen är olika när det gäller företag och kommuner finns det många likheter i vad som är väsentligt för att kunna styra mot de ekonomiskt uppsatta målen (Hansson & Martinsson 2002).

Styrningen inom den kommunala verksamheten handlar både om att uppnå ekonomiska mål och att uppnå verksamhetsmål eller politiska mål (Hansson & Martinsson 2002). För att kunna styra organisationer i riktning mot ekonomiska mål behövs det hjälpmedel, så kallade styrmedel. Styrmedlen är av olika karaktär. Vissa kan karaktäriseras som hårda, som budgetar och intern redovisning. Andra kan karaktäriseras som mjuka till exempel organisationskultur och ledningsstil (Ax, Johansson & Kullvén 2002).

Mål har i alla tider varit viktiga i den politiska diskussionen säger Rombach (1991) och menar att all styrning förutsätter att de styrande har en idé om vart man vill komma. Målen kan nås genom ekonomiska prioriteringar och budgetbeslut. Begreppet målstyrning har länge använts inom företag och används nu allt oftare inom offentliga organisationer som ett samlingsnamn

för att styra verksamheten (Philgren & Svensson 1989). Rombach (1991) menar till skillnad från Philgren och Svensson (1989) att det inte går att styra med mål inom kommunal verksamhet. Hansson och Martinsson (2002) argumenterar för att det behövs en tydlig styrning av både verksamhet och ekonomi för att kommunerna ska kunna bedriva en effektiv verksamhet.

1.2 Problemdiskussion

Idrotts- och fritidsverksamheten i Sverige byggdes upp och organiserades som en bred folkrörelse under 1900-talet (Svenska kommunförbundet 2004). Under 1940- och 1950-talet när det svenska välfärdssamhället började ta form, utkristalliserades samtidigt kommunernas uppdrag. Kommunerna byggde idrotts- och kulturanläggningar och inrättade bidragssystem med olika kriterier/målsättningar för dessa. Inledningsvis fanns inga strategier eller mål för vad man skulle satsa på. Olika starka påtryckningsgrupper påverkade politikerna att fatta beslut som gynnade viss verksamhet. I stället för planerade beslut, blev det ofta så kallade *ad hoc*¹ beslut (ibid).

Enligt Svenska kommunförbundet (2004) bestod de starka påtryckargrupperna, som påverkade politikerna inför beslut om fördelning av resurser för fritids- och kultur verksamhet, i huvudsak av män. Detta resulterade i att de flesta anläggningar som byggdes fram till 1960-talet var just i huvudsak anläggningar för, på den tiden, ”manliga idrotter”. Under 60-talet blev kvinnor allt vanligare i politiken, på arbetsplatser och inom idrottsrörelsen. Dessa kvinnor ställde givetvis krav på fördelningen av bidrag och andra resurser (ibid).

Ungefär samtidigt började enligt Statskontoret (2004) de statliga institutionerna, som byggdes upp kring idrottsrörelsen, att diskutera fördelningen av bidrag, dels mellan olika idrotter men också med regionala och könsrelaterade kriterier. Idrotten skulle vara tillgänglig för både män och kvinnor i hela landet. Staten började genom sina institutioner fördela bidrag. I kommunerna ställdes också krav på en rättvisare fördelning av bidragen, både vad gäller kön men också i förhållande till verksamhetens storlek och även för behov av mångfald. Medborgarna ställde krav på strategier och mål för föreningsverksamheten. Mängder av ungdomsutredningar producerades i slutet av femtiotalet och början av sextiotalet som påpekade just detta med ungdomspolitiska mål och ”flickors idrott” (ibid).

Det har i ett antal studier framkommit att individer och grupper av individer, många gånger har andra mål än organisationen som helhet (Ax, Johannsson & Kullén 2002). Kommunal verksamhet styrs av politiska beslut tagna på olika nivåer bland annat i nämnder som är sammansatta av representanter från olika partier (Hansson & Martinsson 2002). Här kan det vara av vikt att kunna sammanlänka de olika politiska representanternas mål, till ett gemensamt mål som är bra för kommunmedborgarna samt att samordna ett ekonomiskt mål som alla styr och verkar mot (ibid). Många kommuner skapade inledningsvis egna bidragssystem och fördelningsmodeller men efterhand kan det konstateras att modellerna för de statliga bidragen till lokalt föreningsliv och folkbildningen har blivit normgivande och vägledande även för kommunerna (Svenska kommunförbundet 2004).

Målstyrningen i kommunerna kom inte igång ordentligt förrän under åttiotalet då det blev tydligare skillnader mellan den politiska makten och tjänstemanna makten (Gustavsson 1999).

¹ Adhoc beskrivs som det som för tillfället uppkommer.

Ministerstyret blev ett fult ord, däremot krävde medborgarna ändå att politikerna skulle engagera sig i verksamheten enligt Rombach (1991). Detta gjorde man genom att i olika omfattning sätta mål för verksamheten. Målen skulle sedan styra fördelningen av medel, vilket inte alltid var friktionsfritt eftersom påtryckargrupper fortfarande hade stor makt och under målperioderna såg till att få större del av kakan, än den politiska intentionen (ibid).

”Det är uppenbart att när medborgarnas egna prioriteringar ersätts med kollektiva, kan var och en inte uppleva resursfördelningen som optimal” skriver Philgren och Svensson (1989, s 35). Den enskildes värderingar ersätts med kollektiva värden. Den kollektiva beslutsprocessen är betydligt mer komplicerad än om vi var och en gör en intuitiv fördelning av våra resurser menar Philgren och Svensson (1989). Författarna menar även att det inte är förvånande att det finns stora brister i den offentliga sektorns yttre effektivitet och att det uppstår en tröghet i förmågan att genomföra förändringar som är nödvändiga för att möta människors behov, krav, önskemål och värderingar.

Kiruna kommun som är en traditionell industriort hade liksom andra kommuner byggt upp sin idrottsverksamhet genom påtryckningar av framförallt manliga grupper. Fram till sjuttioalet fanns i stort sett bara anläggningar för manliga idrotter. Allteftersom hade visserligen kvinnorna börjat med traditionella idrotter som fotboll, ishockey, handboll etcetera men mer på undantag. Med den debatt som följde kvinnorörelsen under 70-talet och framåt så ställdes det högre krav på en jämnare fördelning. Ridhus och andra för flickor/kvinnor viktiga anläggningar byggdes och de politiska målen innehöll nu även riktade insatser för en jämnare köns och ungdomsfördelning.

År 1994 hade Fritids- och kulturnämnden i Kiruna kommun följande prioriterade grupper: flickor, ungdom, glesbygd och kultur. 2004 hade samma kommun bara en prioriterad grupp, ungdomar. I den politiska debatten innan förändringen till en prioriterad grupp: ungdomar, ställde sig kritikerna frågande till hur de andra grupperna skulle påverkas: negativ eller inte alls? Exempelvis undrade kritikerna om flickorna i och med detta, som tidigare, skulle bli förfördelade till förmån för pojkidrotter? Skulle glesbygden och kulturen i och med detta få lägre anslag? Perioden 1994 till 2004, har för fritids- och kulturverksamheten även ur en annan aspekt medfört stora förändringar. Kommunens dåliga ekonomi innebar stora besparingar inom fritids- och kulturområdet. I besparingstider måste politikerna i högre grad göra svåra prioriteringar än i expansionstider. Om de politiska prioriterade grupperna används som en del i beslutsunderlaget när de svåra besluten om besparingar skall tas, skulle det kunna innebära att de prioriterade grupperna inte behöver spara eller i alla fall får en lägre andel av besparingen än övriga grupper.

Kärnfrågan i vår diskussion är om politikerna använder någon strategi för att nå sina mål eller om de sätter målen efter den kommunala ekonomin.

1.3 Syfte

Syftet med vår uppsats är att studera om ekonomistyrning, strategier och mål har någon påverkan vid fördelningen av föreningsbidrag samt om och i så fall hur de förändrats inom ramen av en tio års period inom Kiruna kommun.

- Hur styrs en kommunal verksamhet genom uppsatta mål avseende ekonomisk styrning och målstyrning?
- Hur kan den ekonomiska redovisningen visa om politikerna följer sina egna mål?

2 METOD

Syftet med metodkapitlet är att möjliggöra för läsaren att bedöma resultatets rimlighet samt att visa hur vi praktiskt gått tillväga med undersökningen. Vi kommer nedan att redogöra för de val vi gjort mellan olika metoder och motiven till dessa.

2.1 Inledning

Syftet med uppsatsen har varit att studera om ekonomistyrning, strategier och målstyrning har någon påverkan vid fördelning av föreningsbidrag samt om och i så fall hur de förändrats inom ramen för en tio års period inom Kiruna kommun.

För att få en god insyn i verksamheten har vi med hjälp av en fallstudie och datainsamling med intervjuer och sekundärdata erhållit data om verksamheten och dess organisation. Med hjälp av litteratur i ämnet har vi fått teoretisk kunskap om de begrepp och den undersökning vi utfört. Vi har med hjälp av intervjuer tagit del av politiker och tjänstemäns syn på en kommuns ekonomistyrning, strategier och målstyrning. Vi har dessutom studerat skillnaderna mellan föreningsbidragen under åren 1994 och 2004 i Kiruna kommun. En kvalitativ studie, med stöd av intervjuer, har således kompletterats med en kvantitativ studie av mätningar av olika föreningsbidrag under åren 1994 och 2004.

2.2 Forskningsstrategi

Enligt Denscombe (2000) inriktar sig fallstudier på några få eller en undersökningsenhet i syfte att få en djupgående redogörelse för erfarenheter, relationer, processer eller händelser som uppträder i denna speciella undersökningsenhet. Fallstudier karaktäriseras av att lägga vikten på det speciella, studiens djup, naturliga miljöer och flera källor. Eriksson och Wiedersheim- Paul (1998) skriver att fallstudier har åtminstone tre särdrag vilka är: betoning av aktörsrollen, studier av historiska förlopp och en god förmåga att kommunicera med verkligheten, det vill säga "kartan blir ganska lik verkligheten" (ibid).

Denscombe (2000) skriver att sociala relationer och processer har en tendens att vara sammanlänkade med och ömsesidigt påverka varandra. För att förstå en sak är det nödvändigt att förstå många andra, och i synnerhet hur de olika sakerna är sammanlänkande. Fallstudien lämpar sig väl i detta fall anser vi då den ger oss möjlighet att gå på djupet för att reda ut komplexiteten i våra frågeställningar. Dessutom menar Denscombe (2000) att fallstudiens verkliga värde är att den erbjuder en möjlighet att förklara varför vissa resultat kan uppstå - mer än att bara ta reda på vilka dessa resultat är. I vårt fall undersöker vi något som redan existerar. Detta kallas naturlig miljö och är en av de saker som karaktäriserar en fallstudie. En annan av fallstudiers starka sidor är att den tillåter flera metoder beroende på omständigheterna och de speciella krav som situationen ställer (Denscombe 2000).

Med avseende på ovanstående resonemang valde vi att göra en fallstudie i Kiruna kommun. Inom Kiruna kommun valde vi sedan att studera Fritids- och kulturnämnden och Fritids- och kulturförvaltningen. Detta val grundar sig på våra tidigare erfarenheter och personliga kontakter. Vi utgår från ett aktörssynsätt som enligt Eriksson och Wiedersheim- Paul (1998) möjliggör för forskaren att erhålla en ingående kunskap om organisationen och dess aktörer.

Vi analyserar emellertid vårt datamaterial, både intervjuerna och sekundärdata ur ett analytiskt perspektiv.

2.3 Litteraturstudie

Inledningsvis sökte vi efter litteratur på Luleå tekniska universitets biblioteks hemsida, via dess sökmotor Lucia. Sökorden var kommun, kommunal ekonomi, ekonomisk styrning, ekonomi i offentlig sektor och föreningsbidrag. Vi har även sökt vetenskapliga artiklar på Emerald fulltext och Ebsco (Business Source Elite). Sökorden var nonprofit organizations, management och public sector. Övriga källor har varit kurslitteratur som vi använt oss av under våra tidigare kurser, Kiruna kommuns årsredovisning 2004 och Fritids- och kultur nämndens mål och verksamhetsplan.

2.4 Datainsamlingsmetoder

Vi har valt att använda oss av personliga intervjuer eftersom vi anser att det ger oss en djupare information och förståelse för vårt problemområde. Vi har inte använt oss av observationer, eftersom denna metod kräver att undersökningen pågår under en längre period och vi har endast haft tillgång till en begränsad tid vid arbetet med denna uppsats. Vårt val, att använda oss av personliga intervjuer, grundar sig i att mer komplicerade frågor kan ställas och hjälpmedel kan användas, exempelvis kan bilder visas för att tydliggöra vissa frågor. I vårt fall kommer vi att använda oss av ett dokument om Subventioner och stöd i Kiruna kommun från 1994 för att tydliggöra våra frågeställningar vid intervjuerna.

Denscombe (2000) skriver att strukturerade intervjuer innebär att forskaren har en mycket stark kontroll över frågorna och svarens utformning. Vidare skriver Denscombe (2000) att vid semistrukturerade intervjuer har intervjuaren fortfarande en färdig lista med ämnen som ska behandlas och frågor som ska besvaras. Här krävs det att intervjuaren är inställd på att vara flexibel när det gäller ämnenas ordningsföljd, och låta den intervjuade utveckla sina idéer och tala mer utförligt om det ämne som intervjuaren tar upp. Intervjufrågorna får inte vara ledande, oklara, dåligt formulerade, korta och okomplicerade samt att de inte får väcka anstöt. Ostrukturerade intervjuer går ännu längre när det gäller att betona den intervjuades tankar enligt Denscombe (2000).

Inledningsvis valde vi att genomföra två ostrukturerade intervjuer i början av uppsatsskrivandet för att få en inblick i ämnet genom respondenters tankar i ämnet (se Bilaga B). De inledande intervjuer genomfördes på Kiruna stadshus med Mats Dahlberg, fritids- och kulturchef och med Stig Thornéus ekonomicontroller på Kiruna kommun. Intervjuerna tog ca en timme vardera och gav oss ökad kunskap om vårt valda uppsatsämne. Vidare har vi valt att använda oss av semistrukturerade intervjuer, vilket innebär att vi på förhand har bestämt vissa frågor som ställs till alla respondenter samtidigt som det finns frågor som vi endast ställer till vissa respondenter (se Bilaga B). För oss är den här utformningen på intervjuerna lämplig eftersom det ges utrymme för uppföljningsfrågor, som till exempel kan du förklara, kan du utveckla detta, vilket inte förekommer i de helt standardiserade intervjuerna. Vi använde semistrukturerade intervjufrågor eftersom vi ville vara flexibla och få fram något som kan liknas vid en diskussion med respondenterna. Enligt Denscombe (2000) är forskare som använder kvalitativa undersökningsmetoder mer inriktade på att samla in information för att få en djupare förståelse för det problemkomplex forskaren studerar. Studien går alltså mer på djupet än på bredden och det primära är att skapa förståelse. En kvantitativ undersökningsmetod är mer formaliserad och strukturerad enligt Denscombe (2000). Den

information forskaren samlar in är ofta i sifferform som bearbetats med statistiska metoder. Vi har använt oss av kvalitativ undersökningsmetod genom fallstudierna och kvantitativ metod vid jämförelsen av fördelningen av föreningsbidrag mellan åren 1994 och 2004.

2.5 Val av respondenter

Respondenter har vi valt ut efter de två ostrukturerade intervjuerna som gjordes med Stig Torneus och Mats Dahlberg. Vi valde vidare att intervjua tre politiker: en nämnsordförande, en vice nämnsordförande och en ledamot. Alla tre politiker är idag verksamma i kommunen och två av dem var även verksamma under 2004. Ledamoten var verksam även 1994 och har under 8 år även varit ordförande. Sedan intervjuade vi även fyra tjänstemän i kommunen (se Bilaga B).

2.6 Genomförandet av intervjuerna

Den vanligaste formen av semistrukturerade och ostrukturerade intervjuer är den personliga intervjun, som går ut på ett möte mellan en informant och en forskare. Andledningarna till personliga intervjuers popularitet är att den är lätt att genomföra, synpunkter och uppfattningar härstammar från en källa och den är relativt lätt att kontrollera (Denscombe 2000).

Vi valde att göra personliga intervjuer, på grund av dess enkelhet och möjlighet till kontroll. Personliga intervjuer lämpade sig även bäst för vårt syfte vilket är att få en djup inblick och fånga våra respondenters unika syn på våra frågor. De första två intervjuerna gjordes i ostrukturerad form på Kirunas stadshus. Efter det genomförde vi sju semistrukturerade intervjuer. Totalt har två ostrukturerade intervjuer och sju semistrukturerade intervjuer genomförts.

Vi valde vid de tre första intervjuerna att inte skicka ut frågorna i förväg till våra respondenter för att kunna skapa den diskussionen som vi ville ha. Intervjufrågorna finns i Bilaga B. Detta förändrade vi till intervjuerna med politikerna då vi insåg att det blir en minst lika bra diskussion om inte en bättre om frågorna skickas ut i förväg. När vi ställde frågorna var vi noga med att inte ta varje fråga efter frågeguidens uppställning, utan vi var flexibla och tog frågorna som de passade in i diskussionen. En av oss ställde frågorna och den andre hade som största uppgift att anteckna det som respondenten sa. Därefter analyserade vi det empiriska datamaterialet i relation till vår teori för att uppnå syftet med vår uppsats.

Sekundärdata har samlats in genom att vi har sammanställt ett dokument av subventioner och stöd för 2004 och jämfört detta med ett likadant dokument från 1994. Detta dokument omfattar ca 30 sidor och är på grund av sin omfattning inte bilagd denna uppsats utan vi har valt att redovisa utvald grunddata som en bilaga till empiri avsnittet under punkt 4.8. Dokumentet i sin helhet finns tillgängligt hos författarna för den som är intresserad. Utifrån detta dokument har vi kunnat analysera och dra slutsatser om fördelningen av bidragens storlek. Detta har gett oss grunddata för hur ekonomistyrning/strategier och mål används vid fördelning av bidragen.

2.7 Metodproblem

2.7.1 Validitet/Trovärdighet

Eriksson & Wiedersheim- Paul (1998) definierar validitet som ett mätinstruments förmåga att mäta det som man avser att det ska mäta. Är det effektivitet som ska mätas, ska utredningen ge besked om det. Mäter man vilket politiskt parti som skulle få makten vid ett val idag, måste man få ett trovärdigt svar på det. Det finns enligt författarna två aspekter på validitet: inre validitet och yttre validitet. Inre validitet avser överrensstämelsen mellan begreppet och det mätbara definitionerna av dem. Inre validitet kan undersökas utan att empirisk data samlas in (ibid).

När vi tittade på bidrag till föreningar är det åldrarna 5-19 år som gäller för att få bidrag. När det gäller stödet till Kiruna hockey räknas några spelare som vuxna även om de är 16 år eftersom de tillhör A-laget, detta blir konstigt om man ska titta på varje spelares ålder och betala bidrag efter detta.

Yttre validitet har att göra med överrensstämelse mellan det mätvärde man får när man använder operationell definition och verkligheten (Eriksson & Wiedersheim- Paul 1998). I vår undersökning studerar vi målformuleringar och strategier i en kommun. Vi har dels utformat intervjufrågor från vår teoretiska referensram och dels har vi använt oss av två tidsperioder, 1994 och 2004, för att erhålla det faktiska beloppet i kronor och ören. Vi mäter skillnaderna mellan åren genom beloppen av föreningsstödet. Därefter har vi analyserat aktörernas uppfattning och skillnaderna av föreningsstödet med hjälp av vår teoretiska referensram. De föreningsstöd som delats ut under dessa perioder är vårt valda mått på hur politikerna har fördelat en del av kommunens anslag enligt de egna uppsatta målen. Intervjuerna med aktörerna hjälper oss att förstå hur föreningsstödet är fördelat till olika verksamheter.

2.7.2 Reliabilitet/ Tillförlitlighet

Med reliabilitet avses tillförlitligheten och precisionen i själva mätproceduren (Eriksson & Wiedersheim- Paul 1998). För att en studie skall kunna sägas ha en hög reliabilitet måste mätningar av samma problem ge i det närmaste identiska resultat. Andra forskare som gör samma undersökning ska således få samma resultat. Vi anser att reliabiliteten är hög i vårt arbete eftersom vi ställt ett antal frågor som har varit lika till alla som vi intervjuat samt att de är sammanställda på ett likvärdigt sätt. Dock bör tilläggas att vissa respondenter fick frågorna i förväg medan andra först fick frågorna i samband med intervjuerna, vilket kan påverka reliabiliteten. För att lyfta fram varje aktörs synpunkter och tydliggöra skillnaderna i intervjuerna har vi tydliggjort varje aktörs synpunkter i det empiriska avsnittet. De dokument gällande föreningsstöd, som vi sammanställt till ett dokument för vidare analys av åren 1994 och 2004, är sammanställda på ett likartat sätt för att öka reliabiliteten.

2.8 Andra problem och självkritik

I och med att en av författarna själv suttit med i Fritids- och kulturnämnden och den andra författaren är sambo med fritids- och kulturchefen fanns en risk att undersökningens objektivitet skulle kunna påverkas. Detta ser vi inte som något problem då vi endast analyserat beslut som redan är tagna och genomförda, undersökningen gäller åren 1994 och 2004. Accessen till fallorganisationen blev med dessa förutsättningar bättre genom vårt naturliga kontaktnät inom både nämnd och förvaltning.

3 TEORI

I detta kapitel behandlar vi teori som är relevant i förhållande till problemområde och syfte. Inledningsvis redogör vi för de kommunala organen. Därefter redogör vi för ekonomistyrning, strategier och visioner, målstyrning, prestationsmätning/uppföljning och ekonomisk styrning ur ett kommunalt perspektiv.

3.1 De kommunala organen

Här väljer vi att förklara de kommunala organen med hjälp av endast en referens eftersom det är en lag och beskrivs i princip likadant av alla författare. Författarna som vi valt är Fundahn och Holmgren (1992).

3.1.1 Beslutande organ: Kommunfullmäktige

Kommunallagen (1991:900) talar om beslutande, förvaltande och verkställande organ. Kommunens högsta beslutande organ är kommunfullmäktige. Antalet fullmäktigeledamöter varierar beroende på antalet röstberättigade invånare. Kommunfullmäktige i varje kommun får själva bestämma antalet fullmäktigeledamöter. Kommunallagen anger dock ett minimiantal med hänsyn till antalet röstberättigade i kommunen.

3.1.2 Kommunfullmäktiges uppgifter

Enligt den kommunallag (1991:900) som gäller från 1992 ska Kommunfullmäktige besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt för kommunen eller landstinget, avseende:

- Mål och riktlinjer för verksamheten
- Budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor
- Nämndernas organisation och verksamhetsformer
- Val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar
- Val av revisorer och revisorsersättare
- Grunder för ekonomiska förmåner till förtroendevalda
- Årsredovisning och ansvarsfrihet

Kommunfullmäktige är högsta beslutande organ då det gäller att ge innehåll åt den kommunala verksamheten. Kommunfullmäktige beslutar till exempel om finansieringen av den verksamhet kommunen bedriver och fastställer utdebiteringar. Kommunfullmäktige fastställer även avgifter för olika slag av service från kommunens sida och ger bidrag till eller på annat sätt stödjer olika slag av privat verksamhet som kommunen anser önskvärd och till nytta för invånarna. Det är alltså kommunfullmäktige som bestämmer vilka verksamheter kommunen ska bedriva och inom vilka kostnadsramar detta får ske. Även när det gäller investeringar av olika slag är det kommunfullmäktige som har det slutgiltiga avgörandet.

3.1.3 Förvaltande och verkställande organ

För förvaltning, verkställighet av kommunala beslut, myndighetsutövning, med mera utser kommunfullmäktige ett antal nämnder. Det finns två obligatoriska nämnder; kommunstyrelse och valnämnd.

Enligt kommunallagen ska kommunfullmäktige tillsätta

- En kommunstyrelse
- De nämnder, som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.

3.1.4 Kommunstyrelsen

Det centrala organet i en kommun är kommunstyrelsen, man kan säga att styrelsen är kommunens regering. Styrelsen har ansvar för kommunens ekonomi och den ekonomiska förvaltningen, budget, flerårsplanering, redovisning med mera. Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Detta gäller även de verksamheter som kommunen driver som aktiebolag, stiftelse, handelsbolag, ekonomiskförening eller i annan verksamhetsform. Styrelsen ska bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av kommunfullmäktige. Verkställa kommunfullmäktiges beslut och fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen. Styrelsen skall alltså yttra sig i alla ärenden som behandlas av fullmäktige även om ärendet beretts av andra organ. Val och behandling av revisionsberättelsen får ske i fullmäktige utan föregående beredning eller yttrande av styrelsen.

3.1.5 Nämnder

Kommunfullmäktige skall bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden, om inte något annat särskilt är föreskrivet. Kommunfullmäktige får enligt kommunallagen besluta

- Att nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter i hela kommunen
- Att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen
- Att en nämnd skall ha hand om verksamheten vid en eller flera anläggningar och
- Att en nämnd skall vara underställd en annan.

Kommunfullmäktige bestämmer alltså vilka nämnder som ska finnas. Fullmäktige bestämmer även antalet ledamöter och suppleanter i de olika organen. Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha. De beslutar även i ärenden, som fullmäktige delegerat till dem. Nämnderna ska bereda ärenden som ska beslutas av fullmäktige och ansvara för att fullmäktiges beslut blir verkställda. Nämnderna ansvarar var och en inom sitt område för att verksamheten bedrivs i enighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och enligt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Verksamheten ska bedrivas på ett tillfredställande sätt och de ska verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster.

3.2 Ekonomistyrning

Styrning handlar om att få företag och organisationer att sträva mot uppställda mål. När målen är av ekonomiskt slag samlas de insatser som görs under benämningen, ekonomistyrning. Ekonomistyrning kan ske på flera olika sätt och med olika slags hjälpmedel enligt Ax, Johansson och Kullén (2002). Nationalencyklopedin (1991) definierar ordet ekonomistyrning som något som avsiktligt påverkar en befattningshavare och dess verksamhet mot vissa ekonomiska mål. Ax, Johansson och Kullén (2002) skriver att i ekonomistyrning inkluderas de insatser som syftar till att planera, genomföra, följa upp, utvärdera och anpassa verksamheten. Brorström, Haglund och Solli (1998) menar att med ekonomistyrning avses två saker, vilket det ena är att ekonomin ska styras och styrning ska ske med mått och krav. Det andra är att de enheter som styrs och ska klara de formulerade kraven, ska ges möjligheter att styra ekonomin. Författarna menar således att ekonomistyrning är att styra med ekonomi och att styra ekonomin.

Ax, Johansson och Kullén (2002) menar att den moderna innebörden av begreppet ekonomistyrning även idag tar med det organisatoriska sammanhanget, den så kallade organisationsstrukturen. Även Brorström, Haglund och Solli (1998) menar att gränsen mellan ekonomistyrning och organisation är väldigt hårfin. Ett sätt att beskriva innebörden av ekonomistyrning är enligt Brorström, Haglund och Solli (1998) att redogöra för de moment och ställningstaganden som har till uppgift att klara kostnaderna (ibid). Lönnqvist och Lind (1998) menar att kostnadsansvar kan användas av alla typer av organisatoriska enheter när ekonomistyrning utvecklas. Ett av momenten är att avgränsa redovisningsenheten och bestämma ansvarets omfattning för de olika redovisningsenheterna så att ekonomimodeller som ska tillämpas, kan utvecklas (ibid).

Lönnqvist och Lind (1998) menar att kostnadsenheter är ett exempel på en ansvarsenhet. Här sker styrning genom den ansvarige, oberoende av verksamhetens karaktär. Författarna menar vidare att kostnadsansvar är lätt att införa och administrera, men nackdelen är att kostnadsansvaret inte återspeglar syftet med verksamheten. Även Anthony och Govindarajan (2001) skriver om ansvarsenheter. De menar att en ansvarsenhet är en organisation som styrs av en chef vilken är ansvarig för dess aktiviteter. En ansvarsenhet används för flera syften, dessa syften är dess målsättning. Varje ansvarsenhets målsättning är att hjälpa till att implementera företagets strategi. Organisationen kan ses som summan av alla ansvarsenheter och det optimala är om alla ansvarsenheter når sina mål, vilket i sin tur resulterar i att även hela organisationen når sitt totala mål (ibid).

3.3 Strategier och visioner

Ax, Johansson och Kullén (2002) skriver att, för att företag på ett verkningsfullt sätt, ska kunna nå uppställda strategiska mål, till exempel en tillfredställande lönsamhet, krävs bland annat planering, samordning, kontroll och uppföljning av verksamheten. Utgångspunkten för detta arbete är företagets vision, affärsidé och strategi. Vidare skriver författarna att en vision är något som anger hur man vill att kunderna ska uppfatta företaget eller den riktning i vilket företaget ska utvecklas. Man kan även säga att en vision är ett önskvärt framtida tillstånd, som beskriver vart företaget är på väg och vad det ska uppnå. Vidare skriver författarna att ett företags strategi klargör hur företaget ska arbeta. Ett företags strategi kan därför sägas innehålla en beskrivning av eller en plan för hur affärsidén ska uppnås (ibid).

Philgren och Svensson (1989) skriver att när det gäller frågor om organisation, liksom frågor om marknadsföring, produktivitet och redovisning med mera, har nästan alltid den offentliga sektorn det privata företaget som referensram. Visst kan offentliga organisationer lära mycket av näringslivet men det är viktigt att komma ihåg att offentliga organisationer arbetar på helt andra villkor än vad företag gör (ibid).

Philgren och Svensson (1989) menar att effektivitet definieras som effekten ställd i relation till de resurser som använts. Författarna skriver att maximal effektivitet för den enskilde medborgaren uppnås då medborgaren inte värderar någon annan fördelning av resurserna högre. Det är uppenbart att när medborgarnas egna prioriteringar ersätts med kollektiva, kan var och en inte uppleva resursfördelningen som optimal. Den enskildes värderingar ersätts med kollektiva värden. Den kollektiva beslutsprocessen är betydligt mer komplicerad än om var och en gör en intuitiv fördelning av våra resurser. Författarna menar även att det inte är förvånande att det finns stora brister i den offentliga sektorns yttre effektivitet och att det uppstår en tröghet i förmågan att genomföra förändringar som är nödvändiga för att möta människors behov, krav, önskemål och värderingar.

Stewart (1988) skriver att i alla sammanhang sträva efter politisk styrning är detsamma som att inte styra alls. Vidare skriver författaren att det bara är genom politisk selektivitet som man kan skapa en inriktning där man skiljer ut det politiskt väsentliga från det oväsentliga. Har man en uppfattning om inriktningen kan man också utveckla verksamhetsansvaret. Stewart (1988) menar att när man delegerar förser man kommunen med den mångfald som kommer av nyskapande, och även de kunskaper som mångfalden bär med sig (ibid).

3.4 Målstyrning

Begreppet målstyrning har länge använts inom företag och används nu allt oftare inom offentliga organisationer som ett samlingsnamn för att styra verksamheten (Philgren & Svensson 1989). Rombach (1991) menar att målstyrning utan tvekan är en av de senaste decenniernas mest omskrivna managementtekniker.

De viktigaste dimensionerna av begreppet målstyrning är enligt Philgren och Svensson (1989):

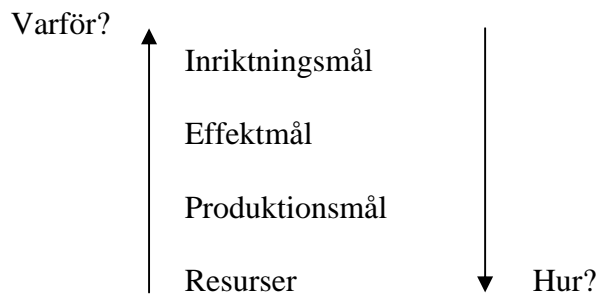
- En allmän strävan efter decentralisering
- En minskning av det befintliga regelverket så att man får en mer flexibel organisation som kan anpassas till olika situationer.
- Den procedur genom vilken chef och medarbetare på ett formaliserat sätt kommer överens om ett antal konkreta mål för en viss tidsperiod.
- Planeringsprocessen i stort. I Sverige finns det en stark tro på möjligheten i att förutsäga framtiden och i viss mån påverka den genom formella planer.

Philgren och Svensson (1989) menar att målstyrning som styrfilosofi och decentraliserad organisation som organisationsmodell ofta går hand i hand. Organisationsledningen anger det eller de målen som ska uppfyllas av medarbetaren men denne får välja väg till målet. Används däremot direktstyrning innebär det att medarbetaren inte har någon möjlighet att påverka vare sig målformuleringen eller de sätt målen ska uppfyllas på enligt författarna.

Brorström, Haglund och Solli (1998) skriver att det finns oklarheter om vad som faktiskt menas med mål. På grund av detta blir innebörden av målstyrning oklar och svårigheter att i praktiken tillämpa målstyrning. Även Philgren och Svensson (1989) menar att oenighet lätt

uppstå vid målformuleringsprocessen om vad som är mål och medel, huvudmål eller delmål, politiska mål eller verksamhetsmål, strategiska mål, övergripande mål eller operativa mål.

Modellen nedan beskriver inriktningsmål, effektmål, produktionsmål och resurser och syftar till att skapa en gemensam begreppsapparat som underlättar måldialogen skriver Philgren och Svensson (1989). Frågan, Varför? kan ställas när man går uppåt i figuren och frågan, Hur? när man går neråt. Vi visar ett exempel, politikerna har en vision som blir ett konkret mål och därefter fördelar man resurser.



Figur 1. Modell av inriktningsmål, effektmål, produktionsmål och resurser. Källa: Pilgren och Svensson (1989).

Rombach (1991) menar att det är svårt att styra stora och komplexa organisationer om inte omöjligt. De demokratiska idealmodellerna av de politiska systemen sätter styrning i centrum. Organisationernas legitimitet bygger på att politikerna kan omvandla medborgarnas önskemål och krav till beslut som sedan tjänstemännen utför.

Enligt Philgren och Svensson (1989) måste mål finnas på olika nivåer och det måste även finnas olika typer av mål i en organisation. De mål politikerna fastställer måste vara väl förankrade i den verklighet som de anställda lever i. Det gäller därför att se till att de mål som formulerats på olika nivåer hänger ihop som en kedja och därför är det viktigt att alla är engagerade i arbetet att ta fram målen för de olika verksamheterna. Vidare skriver författarna att det i en målstyrningsprocess är effekterna som räknas, hur målet nås är av underordnad betydelse. För att få en väl fungerande process är det viktigt att alla anställda och förtroendevalda på alla nivåer i organisationen är engagerade och känner till helheten samt hur den egna insatsen påverkar målpuppfyllelsen (ibid).

Philgren och Svensson (1989) menar att det är lika viktigt att sedan se till att det finns en fortlöpande och levande dialog mellan de olika nivåerna i organisationen. Ledarskapet förändras från att tidigare ha varit att förmedla och försvara ett detaljerat system till att präglas av att skapa goda förutsättningar för medarbetarna att göra ett bra jobb (ibid).

Vidare skriver författarna att målstyrning innebär att politiker och anställdas roller blir tydligare. Politikernas roll stärks eftersom de kan ägna mer tid till att:

- Fånga upp och analysera behov, krav och önskemål ifrån kommuninvånarna
- Ange klara och tydliga inriktningsmål för verksamheten
- I en dialog med förvaltningen precisera realistiska effektmål i förhållande till de ekonomiska förutsättningarna
- Följa upp resultaten av verksamheten

Det sista är väldigt viktigt enligt Philgren och Svensson (1989). Målstyrning förutsätter att resultaten följs upp genom en formaliserad process som bildar underlag för kommande

åtgärder. En av de viktigaste uppgifterna för politiker är att följa upp och kontrollera att effekterna för invånarna verkligen har blivit de avsedda (ibid).

Blom (1992) menar att rollfördelningen mellan kommunala politiker och tjänstemän är i princip omöjliga att klargöra. Dagens utveckling gör att politiker och tjänstemän i den moderna förvaltningsorganisationen delvis arbetar med samma typer av uppgifter, tjänstemännens uppgifter kan ses som en direkt fortsättning av politikernas (ibid).

Målstyrningens idé är att på ett mätbart sätt koppla effektmål och resurser enligt Philgren och Svensson (1989). Det finns två sätt att utforma denna koppling, det ena är att ange en resursram inom vilket effektmålet ska uppnås, det andra sättet är att för en definierad tjänst ange ett å- pris. Det är möjligt att ange de ekonomiska ramarna inom vilka specificerade effektmål ska uppnås. För de flesta offentliga verksamheter däremot är det svårare att ange ett prisanslag som förutsätter att tjänstens volym och kvalitet kan kontrolleras. Vidare skriver författarna att det finns de som menar att processen är viktigare än slutresultatet och att det i många organisationer läggs större vikt vid hur ett förslag formellt behandlas än om det genomförs eller ej (ibid).

3.5 Prestationsmätning/uppföljning

Ax, Johansson och Kullvén (2002) skriver att med ordet prestation avses vad som har åstadkommit, genomförts, har utförts eller vad som i framtiden ska åstadkommas helt enkelt vad som har presterats eller kommer att presteras. En prestation kan vara i stort vad som helst som utförandet på en tjänst eller en vara eller arbetet med att ha nöjda medarbetare och nöjda kunder. Ett prestationsmått utgör ett tal som i komprimerad form ger information om en prestation. Andra benämningar på prestationsmått är nyckeltal, styrmått, styrtal och måtetal (ibid). Berg, Bohman och Jensevik (1998) skriver att nyckeltal behövs för all ekonomisk styrning. Det är lätt att dra slutsatser från nyckeltalens nivåer och trender. Analyser av nyckeltalen ger normalt några nyttiga och effektiva alternativ att arbeta med för framtiden.

Att mäta input och output är enligt Antony och Govindarajan (2001) summan av arbete, material och service som använts i en ansvarsenhet är fysiska kvantiteter till exempel arbetstimmar. I ett management styrsystem kan summorna översättas till monetära termer som erhålls genom att multiplicera kvantiteten med ett pris per enhet. Detta resultat kallas kostnad som är det monetära måttet av summan resurser som använts av en ansvarsenhet (ibid).

Vidare skriver Antony och Govindarajan (2001) att input är resurser som används av en ansvarsenhet. En aktiv gymnast är ingen input men de resurser som används för att träna en gymnast är input. Kostnaden för de flesta input kan mätas medan det är svårt att mäta output. Är det en vinstdrivande organisation är vinst det viktigaste måttet på output medan en icke vinstdrivande organisation kan ha andra outputvärden (ibid). Antony och Govindarajan (2001) menar att inre och yttre effektivitet är två kriterier för att bedöma ansvarsenheters utförande. En organisationsenhet ska nå både inre och yttre effektivitet, det går inte att ha antingen eller, eftersom inre effektivitet är att göra saker rätt och yttre effektivitet är att göra rätt saker. Philgren och Svensson (1989) menar att mätning är en förutsättning för effektivitet, politiker ska inte se på detaljer men det är viktigt att de ser om de politiska besluten fungerar i praktiken. Författarna liknar målstyrning utan en fungerande uppföljning av resultaten med ett simhopp utan poängbedömning.

3.6 Ekonomisk styrning ur ett kommunalt perspektiv

Losman och Löfving (1992) menar att den krympande kommunala ekonomin har lett till hårdare krav på effektivitet. Ramstyrning och mål med resultatuppföljning har kommit att bli viktiga begrepp i debatten. Att utsätta den offentliga verksamheten för konkurrens kan anses leda till en kostnadspress. Krav har framförts från personal och brukare om ett ökat inflytande på hur verksamheten utformas (ibid).

Hansson och Martinsson (2002) skriver att budgeten enligt tradition varit det styrinstrument som varit av det största intresset för kommunen, här bestäms fördelningen av de kommunala medlen för de kommande åren. Den slutliga fördelningen och prioriteringen av kommunens resurser sker i samband med att kommunfullmäktige fastställer budgeten. Innan man tar ställning till hur kommunens resurser ska fördelas måste man veta hur stora de är och man gör en uppskattning av kommande års intäkter (ibid). Fundahn och Holmgren (1992) menar även de att budgeten ger uttryck för planeringen som gjorts och görs inom de kommunala verksamheterna och för kommunen som helhet.

Enligt Hansson och Martinsson (2002) har den ökande decentraliseringen i kommunerna lett till att det ekonomiska ansvaret har lyfts ut i organisationen. Ett vanligt sätt att fördela resurser är att varje nämnd får en ekonomisk ram, så kallad rambudget, som de måste hålla. Tanken är sedan att varje nämnd ska fördela pengarna inom sin verksamhet. Den politiska ledningens uppgift är då att i budgetdirektiven bestämma vilka verksamheter som ska prioriteras (ibid).

Vidare skriver Hansson och Martinsson (2002) att de ekonomiska målen måste kombineras med mål för vad som ska göras, för de resurser som tilldelas. Med andra ord kan man säga att ekonomi och verksamhet ska gå hand i hand. Med detta menar författarna att när det anslås resurser till en verksamhet måste man också koppla de till mål som beskriver vad som ska göras med pengarna (ibid).

Stewart (1988) menar att politiken i kommunerna förändras i takt med omvärlden. Den politiska processen är en direkt länk mellan kommunen och dess omvärld eftersom politikerna är valda av medborgarna och därigenom fått sin fullmakt.

Hansson och Martinsson (2002) menar att en affärsidé är en övergripande filosofi om verksamhetens inriktning och ändamål. Inom den kommunala sektorn kallas det för verksamhetsidé. Denna verksamhetsidé är en form av verksamhetsdeklaration som ska beskriva den övergripande inriktningen för skattebetalarna som de anställda. Den ska också ge information om vilken målgrupp som den vänder sig mot, vilka behov finns inom målgruppen och vilken typ av service tillhandahålls. Med utgångspunkt från affärsidé och vision kan sedan målen fastställas. De olika målen kan vara till exempel att öka antalet besök i simhallen med 5 %. Vidare skriver författarna att den slutliga mätningen sker med hjälp av så kallade nyckeltal/verksamhetsmått, då man stämmer av om det gick som enligt planen. I samband med budgetarbetet fastställs målen för den kommunala ekonomiska utvecklingen. Dessa mål visas oftast som nyckeltal och det kan vara svårt att veta vilken nivå man ska lägga på nyckeltalen eftersom de varierar mellan olika kommuner. Däremot är det av vikt att analysera utvecklingen mellan åren. De vanligaste nyckeltalen är; soliditet, likviditet, finansnetto eller skuldsättningsgrad.

4 EMPIRI

Här redovisar vi resultaten från den empiriska delen av undersökningen. Inledningsvis presenterar vi Kiruna kommuns organisation, fritids- och kulturnämnden och dess målsättning kortfattat. Därefter följer en presentation av aktörerna vi intervjuat, vidare beskrivs aktörernas uppfattning om hur ekonomistyrning, strategier och mål används vid fördelning av stöd, och på vilket sätt. Avslutningsvis bifogar vi ett urval från vår sammanställning av kvantitativdata.

4.1 Organisationen i Kiruna kommun

Kiruna kommuns politiska organisation är indelad i Kommunfullmäktige, Kommunstyrelse, sex nämnder och två kommunala bolag, se Bilaga A. Staten ger kommunerna ett preliminärt besked om skatteintäkter och generella bidrag för kommande år. Utifrån det preliminära beskedet och kommunens egna intäkter fastställer kommunen en driftram för kommande år. Driftramen fördelas sedan till de olika nämnderna och bolagen. De politiska prioriteringarna är en förutsättning för hur budgeten sedan fördelas.

4.2 Fritids och kulturnämnden

Fritids- och kulturnämnden är kommunens facknämnd för fritids- och kulturfrågor och arbetar utifrån det reglemente som fastställts av kommunfullmäktige. Nämnden styrs av de reglementen och det kulturpolitiska program som kommunfullmäktige fastställer samt i övrigt förekommande beslut om verksamheten från fullmäktige och kommunstyrelsen. Nämnden styr verksamheten genom direkta beslut eller via delegationsbeslut av förvaltningschef och verksamhetsansvariga. Nämnden har måldokument, attestreglemente och delegationsordning för att beskriva mål, förtydliga ansvar och befogenheter.

4.2.1 Målsättning

Ett rikt utbud av fritids- och kultur aktiviteter är en viktig resurs för kommunens utveckling. Avsikten är att erbjuda ett meningsfullt utbud med bredd och variation och därigenom skapa goda förutsättningar för kommunens framtid. I samarbete med näringsliv, föreningar och organisationer ska fritids- och kulturverksamheten vidareutvecklas. Kiruna kommuns invånare ska erbjudas god livskvalité som präglas av öppenhet, förståelse, tolerans och gemenskap mellan människor. Verksamhetens syfte är att ge förutsättningar för ett rikt och varierat fritids- och kulturutbud av god kvalitet, främst för barn och ungdomar. Detta skall ske genom de egna verksamhetsdelarna som kulturskola, bibliotek, badanläggningar och idrottsanläggningar, samt genom att initiera och stödja fritids- och kulturverksamhet i det lokala föreningslivet. Vidare syftar fritids- och kulturnämndens verksamhet att ta tillvara och levandegöra både äldre tiders och nutidens kultur, så att kulturarvet blir tillgängligt för alla.

I Kiruna kommun har fritids- och kulturnämnden precis som i andra kommuner byggt upp en fritids- och kulturverksamhet med målsättning att bidra till att kirunaborna får ett rikt och varierat fritids- och kulturutbud. Någon strategisk plan för hur kommunen inriktat sina satsningar har inte funnits. Fritids- och kulturförvaltningen i Kiruna kommun har idag ungefär 60 anställda under fritids- och kulturchefen Mats Dahlberg.

Fritids- och kulturförvaltningen har bland annat ansvar för stadsbiblioteket, badanläggningar, sportanläggningar såsom skolornas gymnastiksalar och skidstadion Matojärvi och bildarkivet.

I Kiruna kommun finns för närvarande 377 stycken föreningar registrerade. Under 1990- talet och framåt genomfördes stora besparingar inom Kiruna kommun. Av dessa besparingar fick fritids- och kulturnämnden i uppdrag att spara cirka 30 miljoner kronor.

4.2.2 Presentation av politikerna och förvaltningschef

Ann-Helen Bergsten (A- H. B) är ordförande i fritids- och kulturnämnden sedan mars 2004. Hon är socialdemokrat och har varit aktiv i nämnden i tre år. A- H. B är även ledamot i kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och kommunstyrelsens arbetsutskott. Annica Henelund (A. H) är Vice ordförande Fritids- och kulturnämnden, där hon har varit aktiv i två och ett halvt år för Centerpartiet. Siv Gunillasson (S. G) har även varit ordförande i Fritids- och kulturnämnden under åren 1995- 2004, hennes partitillhörighet är Kirunapartiet. Siv är även ledamot i kommunstyrelsen. Mats Dahlberg (M. D) är fritids- och kulturchef sedan 2001. Mats har tidigare arbetat som VD för Kiruna 100 år AB, avdelningschef på fritids- och kulturförvaltningen samt drivit ett antal projekt som t.ex. Kiruna snöfestival, Nordisk panorama, han är även grundaren av Kiruna festivalen.

4.3 Ekonomistyrning

4.3.1 Ekonomistyrning enligt politikerna och förvaltningschef

Ekonomistyrning för A- H. B är styrning av ekonomin i nämnden, ordning och reda i finanserna på ett strukturerat sätt. Fritids- och kulturnämndens ekonomistyrning följs upp enligt Verbal (verksamhet i balans) vilket innebär att ekonomin följs upp vid varje nämndsmöte. Ekonomiska rapporter delges till nämndens ledamöter. Ser vi att ekonomin inte kommer att hållas, fattas beslut och åtgärder som ska vidtas, säger A-H. B. Budget används som styrmedel på så sätt att den ska hållas, vilket på så sätt gör budget till ett viktigt styrmedel. Budgeten är bäst för att styra ekonomin men den är satt efter att målen och visionerna är antagna enligt A-H. B. På så sätt är budgeten en del av målen. På frågan om politiker påverkas på något sätt av omgivningen i olika styrningsfrågor svarar A- H. B att de påverkas av politiska beslut fattade i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige samt av medborgarna, men budgeten ska hållas oavsett vad som händer.

Ekonomistyrning för A. H är att man har en budget för verksamheten, som regelbundet följs upp och kontrolleras så att den håller, vidtar åtgärder om så skulle behövas. Fritids- och kulturnämndens ekonomistyrning förklarar A. H på detta sätt:

Nämnden tar för varje år fram en budget, utifrån den summa pengar man kommer att ha till sitt förfogande. Sedan får nämnden en ekonomisk rapport vid varje sammanträde, så man har möjlighet att vidta åtgärder om man ser några större avvikelser från uppsatt budget. Finns det anledning att påpeka något särskilt, så kan också förvaltningen signalera om det.

Ekonomistyrning innebär god ekonomiskhushållning för S. G. Att styra mot mål är jätteviktigt anser S. G. Det centrala i en verksamhet är att veta vad det är man vill med verksamheten. Budget används givetvis vid styrning, nämnden får en budget från fullmäktige. Den kan vara anpassad efter behovet för nämndens mål men den kan också vara ”förbestämd” till ett visst belopp. Nämnden bestämmer själva fördelningen inom ramen som är uppsatt av fullmäktige enligt S. G. Har man prioriterade grupper försöker man styra mot de uppsatta

målen. Det innebär ju inte att bara en grupp får bidrag för att det finns prioriterade grupper säger S. G. Vidare tycker S. G att målstyrning är det bästa styrsättet anpassat till budget. Omgivningen påverkar självklart politiker i allra högsta grad. De som hörs mest är kanske inte de som har det största behovet. Men de är inte heller säkert att de får det största bidraget, men de kan påverka beslut. Aktivitetsstöd får ju alla i åldern 5-19 år oavsett ”påtryckning” de är rättvist eftersom det delas ut efter antal aktiva medlemmar säger S. G.

För fritids- och kulturchefen M. D innebär ekonomistyrning att hushålla rätt med kommunens resurser, det vill säga att bedriva verksamheten effektivt. En kommun har till skillnad från ett företag, som oftast har ekonomiska mål, så kallade mjuka mål. Kommunen skall dessutom ha en ekonomi i balans efter alla betalningar och avsättningar. Förutom en ekonomi i balans fokuseras det också på vad som är politikernas mål med en verksamhet. För att effektivt nå dessa mål måste det finnas rutiner och metoder för att planera och följa upp den ekonomiska verksamheten. Politikerna använder sig av ekonomistyrning vid fördelning av bidrag. Vid fördelningen av bidrag (ej aktivitetsstöd) beaktas föreningens ekonomi, antal medlemmar, kommunens prioriterade grupp ungdomar, kostnader och intäkter för aktuell ansökan.

4.4 Strategier och visioner

4.4.1 Strategier och visioner enligt politiker och förvaltningschef

A- H. B säger att strategier är planer. Strategier innebär enligt A. H att man har uppsatta mål och sedan använder sig av olika metoder/strategier för att uppnå dem, till exempel vidtar åtgärder som behövs på vägen för att nå målet. Man tänker långsiktigt och planerar framåt. Enligt S. G är strategier hur man når målet och utvecklas utifrån vad det är som man vill uppnå. För M. D är strategier planer för att nå mål enligt. Fritids- och kulturnämnden beslutar om mål- och verksamhetsplan inför varje verksamhetsår. En ekonomirapport lämnas varje månad av de verksamhetsansvariga och verksamhetsrapporter löpande, dessutom sker en skriftlig uppföljning vid nämndens decembermöte.

4.5 Målstyrning

4.5.1 Målstyrning enligt politiker och förvaltningschef

Målstyrning är enligt A- H. B att styra verksamheten mot uppsatta mål. Det har blivit en bättre struktur och styrning av ekonomin, bättre uppföljning inom nämnden om man jämför 1994 med 2004. Målstyrningen fungerar mot uppställda mål men inte till 100 %. Målet är att målen ska utvärderas en gång per år. Vidare anser A- H. B att det är oerhört viktigt att använda sig av ekonomistyrning/strategier/målstyrning annars famlar man i mörkret och vet inte åt vilket håll man ska gå och risken är då stor att vi skulle överskrida ekonomin och få ett ekonomiskt kaos i kommunen. A. H anser att målstyrning är att man för verksamheten har tänkt igenom och formulerat mål, som man sedan jobbar utifrån. Målen måste regelbundet följas upp och revideras. M. D menar att målstyrning ur ett kommunalt perspektiv är att politikerna beslutar om mål, tilldelar resurser för att nå målen, följer upp genom ekonomianalys och verksamhetsberättelse.

4.6 Prestationsmätning/uppföljning

4.6.1 Prestationsmätning/uppföljning enligt politiker och förvaltningschef

Det har blivit en bättre struktur och styrning av ekonomin, bättre uppföljning inom nämnden om man jämför året 1994 med 2004. Målstyrningen fungerar mot uppställda mål men inte till 100 procent, målet är att målen ska utvärderas en gång per år. 1994 fanns det fyra prioriterade grupper, flickor, glesbygd, kultur och ungdom frågan är om de har fått mindre bidrag i och med att det 2004, bara fanns en prioriterad grupp, ungdomar. Det är svårt att svara på säger A-H. B, ungdomar finns representerade bland flickor och i glesbygden. Satsningar görs dock detta år och kommande år specifikt på våra ungdomar i det så kallade ungdomsprojektet. Det handlar om rätt stora pengar så vi har prioriterat ungdomarna extra mycket nu 2005.

Den metod som A. H tycker bäst fyller sitt syfte är budget, men den påverkas ju direkt av de mål och visioner som nämnden har. Eftersom A. H inte har suttit med i så länge kan hon inte bedöma skillnaden mellan hur ekonomistyrning användes 1994 och 2004. A. H upplever att målstyrningen fungerar väl mot uppställda mål. Eftersom måldokumentet revideras årligen så är det aktuellt. De mål som finns uppsatta, är också de saker som nämnden jobbar med säger A. H och hon tycker att det är viktigt att använda sig av ekonomistyrning/strategier/målstyrning. En genomtänkt och planerad verksamhet gör att allt flyter bättre. Sedan är det viktigt att följa upp att saker fungerar och genomförs enligt plan tycker A. H. På frågan om A. H tror att de grupper som var prioriterade grupper 1994 fått minskade bidrag genom att de inte är prioriterade 2004 svarar A. H att detta kan inte hon egentligen inte uttala sig om, eftersom hon suttit med så kort tid. Däremot kan jag tänka mig att det 1994 var stora skillnader mellan de medel som tilldelades de grupper som prioriterades då och de andra grupperna. Nu har skillnaderna utjämnats mer, så därför har nämnden bara en prioriterad grupp - barn och ungdomar.

Skillnaderna mellan 1994 och 2004 anser S. G är att i och med att måldokument upprättades inom nämnden så har det blivit tydligare och lättare att följa målen. Det är även möjligt att utvärdera och följa upp dessa. Detta är en klar förbättring som skett. Trots att stora besparingar (30 miljoner) är genomförda under denna tid så är de gjorda med eftertanke och planering inför framtiden. En fördel som stora besparingar medför är att det är nödvändigt att "tänka nytt" och släppa fram nya kreativa tankar. Har man samma budget år från år så är det lätt att fastna i en vana och inte se nya lösningar. Målstyrningen inom nämnden fungerar väl och vad S. G kan se så förstår tjänstemännen målen och följer dem väl. S. G menar att det är speciellt att arbeta i politikerstyrd verksamhet men hon tycker att det fungerar bra inom denna förvaltning. 1994 var flera grupper prioriterade, flickor, kultur och glesbygd, 2004 prioriterades endast ungdomar. S. G menar att det blir en sämre prioritering när det är flera olika grupper som prioriteras. En förändring som är gjord sedan 1994 är att man idag satsar ca 50/50 på kultur och idrott tidigare var fördelningen 30/70 på kultur och idrott. 1994 pratade fritids- och kulturnämnden mycket om flickor som en egen grupp. Vissa politiker tyckte att flickor skulle få dubbelt aktivitetsstöd inom vissa områden, detta var inget som genomfördes men fanns med i diskussionerna. S. G menar att vissa av fritids- och kulturnämndens satsningar är en följd av att nämnden prioriterat vissa grupper. Utbyggnad av ridhus och bidraget till gymnastikkubben norra norden är exempel på att flickors fritid prioriterades trots att nämnden under samma tid genomförde stora besparingar säger S. G.

Det är mycket viktigt att kommunen använder sig av ekonomistyrning, strategier och målstyrning anser M. D. Kommunerna har i allt för högt utsträckning koncentrerat sig på om man håller budgeten eller inte. Hushållning av resurser och styra resurser mot mål är något som nu blir allt mer aktuellt. En sämre ekonomi kräver också att politikerna i högre grad måste prioritera, då blir konkreta mål och strategier för att nå dessa mål allt viktigare menar M. D. Enligt M.D. är skillnaden i ekonomistyrning/strategier/målstyrning under åren 1994-2004 att endast en prioriterad grupp finns år 2004 och det är ungdomar. Tidigare var det fyra olika grupper prioriterades: ungdomar, flickor, glesbygd och kultur. 1994 fanns det ingen mål- och verksamhetsplan, vilket man tagit fram till 2004. När det gäller enstaka bidrag fungerar det bra med målstyrning. Om man ser bidragen i sin helhet, aktivitetsstöd, lokalbidrag, särskilt bidrag och övriga satsningar behövs en fördjupning för att se om det fungerar mot uppsatta mål i verkligheten.

4.7 Övriga intervjuer

4.7.1 Intervju med Anders Burman, verksamhetschef på simhallen, Ingemar Aho, verksamhetschef på sporthallen och Karin Karlström, assistent.

Anders Burman (A. B) verksamhetschefen på simhallen 2004 är även ansvarig för Matojärvi, Lomby och ridhuset. År 1994 hade A. B titeln ställföreträdande chef för badanläggningarna. På frågan om politiken har förändrats ser denne att en förändring har skett i positiv riktning under åren. Politikerna har blivit mer intresserade av och insatta i verksamheten. I dag vet all personal vilka som är verksamma inom fritids- och kulturnämnden. Den stora skillnaden mellan åren är resurstilldelningen. Även Ingemar Aho (I. A) verksamhetschefen på sporthallen håller med om detta och tycker också att politikerna idag är mera medveten om hur resurserna fördelas. Detta har bland annat skett genom avgiftsinförande och avgiftshöjning för lokaler. Vidare är politikerna idag är mer restriktiv med vad man ger pengar till och intentionerna har förändrats från många prioriterade grupper som inte gick att leva upp till mot att idag bara ha en uttalad prioriterad grupp. Uppföljningen har blivit mycket bättre under åren och arbetet från politikernas sida har blivit mer långsiktigt. I stort sett vet politikerna hur verksamheten ser ut och hur den fungerar. Det är viktigt att vi som tjänstemän ser till att förse politikerna med dessa uppgifter säger I. A och tillägger: Allt som politikerna beslutar om går att genomföra. Karin Karlström (K. K) assistenten ser ingen skillnad. Hon upplever att det är ungefär lika men tror att det kan vara annorlunda ute på anläggningarna eftersom de inte har samma "nära"/"naturliga" kontakt som hon alltid haft med politikerna eftersom de passerar i stadshuset.

A. B berättar att ett stysätt är att man försöker styra genom olika bidrag. Till varje nämndsmöte lämnas en prognos över hur verksamheten ser ut. Så var ej fallet 1994 och det upplevs som att politikerna har bättre koll idag. Vidare har budgetarbetet och fördelningen av budgeten blivit mer inriktad och verklighetsanpassad. A. B får en rambudget och tar fram ett förslag. Förslaget skickas vidare till förvaltningschefen. Efter att förvaltningschefen sammanställt alla förslag skickas de vidare till fritids- och kulturnämnden för genomgång och beslut. Rapporteringar av den löpande ekonomin görs till varje avdelningschefs möte där man ställer prognoser för att se hur verksamheterna utvecklas. A. B tycker att idag prioriteras ungdomarna i stor utsträckning.

I. A berättar att det idag är det mest tjejer som idrottar, tidigare var det mest pojkar. Vidare berättar I. A att han tycker att det är svårt att säga om det är den politiska styrningen som påverkar detta eller om det är omvärldsfaktorer som påverkar detta. A. B säger att antalet

besökare är det nyckeltal som används flitigast av honom. Assistenten använder nyckeltal vid kontroll av föreningsbidragen. I. A berättar att det är svårt att se de politiska konsekvenserna av besluten, vissa ser man först efter ett år eller mera. Vidare anser I. A att man bör renodla den verksamheten som man arbetar med och se till dess huvuduppgift.

4.7.2 Intervju med förvaltningschefen baserat på den kvantitativa jämförelsen mellan föreningsbidragens fördelning mellan åren 1994 och 2004.

Har politikerna haft någon strategi vad det gäller avgifter?

År 1994 betalade föreningarna 10 kronor per timme oavsett lokal och ålder. Avgiften användes då som ett styrmedel för att öka tillgängligheten i lokalerna. Ett av sätten att minska sin nettokostnad är att öka avgifterna. Eftersom politikerna prioriterat gruppen ungdomar har man försökt att inte öka de avgifterna lika mycket som för vuxengruppen. År 2004 betalar föreningarna mellan 40-70 kronor för ungdomar och mellan 90-210 kronor för vuxna per timme.

På vilket sätt kan politikerna följa upp verksamheten och se att de följer de politiska målen och intentionerna?

Föreningarna måste skicka in sina verksamhetsberättelser varje år. Redovisning av aktivitetsstöd och stickprov av desamma ger en bild av föreningsverksamhetsomfattning och inriktning. Avvikelse redovisas till nämnden.

Ser du en förändring, det vill säga, att medel styrs mer till ungdomsgrupper?

En stor del av nämndens resurser är och har varit låsta i olika anläggningar. I anläggningarna har ungdomsverksamheten den största andelen. Trots besparingar har verksamheten i anläggningarna prioriterats och antalet möjliga träningstimmar är desamma.

Om man ser på årsanslag för kulturorganisationer så har nya föreningar med ungdomsverksamhet fått en större andel av bidraget. Finns det en medveten strategi med förändringen?

Sedan 2001 bedömer nämnden föreningarnas ansökningar utifrån en planerad verksamhet, tidigare utifrån redovisad verksamhet. Detta har dels inneburit att nya föreningar fått stor del av kakan dels att gamla ”vuxenföreningar” ansökt om medel för ungdomsverksamhet.

En typisk ”flickförening” gymnastikklubben Norra Norden har fått ökat bidrag. Har inte gruppen flickor fått sämre förutsättningar i och med att de inte är en egen prioriterad grupp utan tillhör ungdomarna?

Nej inte vad jag kan se. Precis som siffrorna visar så finns det ökning. Kiruna ridklubb har också en dold ökning. Siffran för hyreskostnaden 1994 och 2004 är nästa lika. Under denna tid har hyrorna för många lokaler minskat. Anledningen till att ridhuset har samma hyra är för att vi byggde en ny ridhall 2001. Verksamhetsbidraget var som Ni redovisat högre; 348 000 kronor 2004 mot 130 000 kronor 1994.

Ser Du andra förändringar förutom redovisade siffror, det vill säga förändrade mål?

Eftersom mycket av resurserna finns i anläggningarna så tar det tid att göra förändringar, trots att politikerna sätter nya mål eller beslutar om andra prioriterade grupper. Vissa bidrag som särskilt bidrag, årsanslag kulturföreningarna samt ledarutbildningsbidrag och stöd till egna lokaler kan politikerna förändra relativt snabbt. Men det finns ändå en tröghet genom att det i de andra grupperna också finns behov av medel. Förändringarna sker ofta genom att nya behov finns i den prioriterade gruppen eller att politikerna beslutar om mål för verksamheten. Finansieringen sker genom möjligheter som uppstår genom exempelvis en vakant tjänst eller annan förändring som sker vid aktuella tillfället.

4.8 Kvantitativdata

4.8.1 Sammanställning, urval av för undersökningen relevant kvantitativdata, se bilaga C

5 ANALYS OCH SAMMANFATTNING

I detta kapitel ska vi försöka klargöra på vilket sätt fritids - och kulturnämnden använder sig av ekonomistyrning, strategier och målstyrning för att uppnå sina uppsatta mål med hjälp av empiriskt insamlat material koppla det mot aktuell teori.

5.1 Ekonomistyrning

5.1.1 Ekonomistyrning enligt politikerna och förvaltningen

För A- H. B innebär ekonomistyrning att det är ordning och reda i finanserna på ett strukturerat sätt och för S. G innebär ekonomistyrning god ekonomisk hushållning. Ekonomistyrning för A. H är att man har en budget för verksamheten, som regelbundet följs upp och kontrollerar så att den håller, vidtar åtgärder om så skulle behövas. Enligt Brorström, Haglund och Sollis (1998) innebär ekonomistyrning att styra med ekonomi och att styra ekonomin vilket stämmer överens med nämndens syn på vad ekonomistyrning är.

Enligt Hansson och Martinsson (2002) har den ökande decentraliseringen i kommunerna lett till att det ekonomiska ansvaret har lyfts ut i organisationen. Ett vanligt sätt att fördela resurser är att varje nämnd får en ekonomisk ram så kallad rambudget som de måste hålla. Tanken är sedan att varje nämnd ska fördela pengarna inom sin verksamhet. Den politiska ledningens uppgift är då att i budgetdirektiven bestämma vilka verksamheter som ska prioriteras (ibid). De intervjuade politikerna beskriver ekonomistyrningen i Kiruna kommun på ett likartat sätt, vilket innebär att det ekonomiska ansvaret är decentraliserat även i Kiruna kommun.

För M. D innebär ekonomistyrning att hushålla rätt med kommunens resurser, det vill säga att bedriva verksamheten effektivt. Vidare säger M. D att en kommun har till skillnad från ett företag som oftast har ekonomiska mål, så kallade mjuka mål så som många barn i aktiviteter, offentlig miljö och så vidare man vill uppnå. M. D menar att kommunen skall dessutom ha en ekonomi i balans efter alla betalningar och avsättningar. Detta stämmer väl överens med Ax, Johansson och Kullvén (2002) som menar att övergripande i styrning inkluderas de insatser som syftar till att planera, genomföra, följa upp, utvärdera och anpassa verksamheten.

5.1.2 Sammanfattning

Vad vi kan se efter intervjuerna så finns det ingen formaliserad modell för ekonomiskuppföljning som jämförs med mjuka mål. Ekonomistyrningen i dagsläget utgår i stort sett bara från redovisat resultat från föregående års budget och utfall.

5.2 Strategier och visioner

5.2.1 Strategier och visioner enligt politikerna och förvaltningen

A- H. B säger att strategier är planer. Strategier innebär enligt A. H att man har uppsatta mål och sedan använder sig av olika metoder/strategier för att uppnå dem, till exempel vidtar åtgärder som behövs på vägen för att nå målet. Man tänker långsiktigt och planerar framåt.

Förändras de ekonomiska förutsättningar måste strategin förändras. För S. G är strategi hur man når målet och utvecklas utifrån vad det är som man vill uppnå.

Vid vår första intervju med M. D säger han att strategier är planer för att nå mål. Vid den kompletterande intervjun med M. D framkom att år 1994 betalade föreningarna 10 kronor per timme oavsett lokal och ålder. Avgiften användes då som ett styrmedel för att öka tillgängligheten i lokalerna. Ett av sätten att minska sin nettokostnad är att öka avgifterna. Eftersom politikerna prioriterat gruppen ungdomar har man försökt att inte öka de avgifterna lika mycket som för vuxengruppen. År 2004 betalar föreningarna mellan 40-70 kronor för ungdomar och mellan 90-210 kronor för vuxna per timme. Eftersom varje träningstimma i en anläggning är subventionerad får de som har flest träningstimmar på så sätt en högre subvention menar M. D.

Ax, Johansson och Kullvén (2002) skriver att för att företag på ett verkningsfullt sätt ska kunna nå uppställda strategiska mål, till exempel en tillfredställande lönsamhet, krävs bland annat planering, samordning, kontroll och uppföljning av verksamheten. Detta stämmer väl överens med de intervjuade aktörernas uppfattning om hur strategier bör användas och används inom kommunal verksamhet.

5.2.2. Sammanfattning

Vi kan se att politiker och tjänstemän anser att det är viktigt med strategier samt att de används både på kort och lång sikt, för att nå de uppsatta målen. Med hjälp av vår grunddata samt intervjuerna ser vi att det trots stora besparingar har skett nya satsningar och prioriteringar av olika grupper. En strategi som vi kan se är att avgifterna för ungdomsverksamheterna hålls på en låg nivå. Det har dessutom investerats i lokaler som ridhuset, tusen toner och kulturhuset, gymnastikklubben GKNN har fått bidrag till egna lokaler på vasallen. En annan strategi som vi ser att man använt sig av för att utveckla kulturverksamheten är förändring av formerna för bidraget. Föreningarna sökte tidigare på redovisad verksamhet idag söker de för planerad verksamhet.

5.3 Målstyrning

5.3.1 Målstyrning enligt politikerna och förvaltningen

Målstyrning är enligt A- H. B att styra verksamheten mot uppsatta mål. A. H anser att målstyrning är att man för verksamheten har tänkt igenom och formulerat mål, som man sedan jobbar utifrån. Målen måste regelbundet följas upp och revideras. S. G menar att målet givetvis måste vara i balans med de ekonomiska ramarna. Ser nämnden att inte ekonomin räcker för målet kan mer pengar begäras. Får nämnden avslag måste nya prioriteringar göras och målet förändras.

M. D säger att förutom en ekonomi i balans fokuseras det också på vad som är politikernas mål med en verksamhet och följa upp den ekonomiska verksamheten. Målstyrning är i ett kommunalt perspektiv att politikerna beslutar om mål, tilldelar resurser för att nå målen, följer upp målen genom ekonomisk analys och redovisar resultatet av verksamheten för externa intressenter genom kommunens verksamhetsberättelser. För att effektivt nå dessa mål måste det finnas rutiner och metoder för att planera. Föreningarna måste skicka in sina verksamhetsberättelser varje år. Redovisning av aktivitetsstöd och stickprov av desamma ger en bild av föreningsverksamhetsomfattning och inriktning. Avvikelse redovisas till nämnden.

Rombach (1991) menar att det är svårt att styra stora och komplexa organisationer om inte omöjligt. De demokratiska idealmodellerna av de politiska systemen sätter styrning i centrum. Organisationernas legitimitet bygger på att politikerna kan omvandla medborgarnas önskemål och krav till beslut som sedan tjänstemännen utför. Enligt Philgren och Svensson (1989) måste mål finnas på olika nivåer och det måste även finnas olika typer av mål i en organisation. De mål politikerna fastställer måste vara väl förankrade i den verklighet som de anställda lever i. Det gäller därför att se till att de mål som formulerats på olika nivåer hänger ihop som en kedja och därför är det viktigt att alla är engagerade i arbetet att ta fram målen för de olika verksamheterna.

5.3.2 Sammanfattning

Att politikerna tycker att målstyrning är viktigt har man visat genom att besluta om ett måldokument som revideras och följs upp årligen. Målen måste även vara i balans med de ekonomiska ramarna och följas upp och revideras kontinuerligt.

5.4 Prestationsmätning/uppföljning

5.4.1 Prestationsmätning/uppföljning enligt politikerna och förvaltningen

Det har blivit en bättre struktur, styrning av ekonomin och bättre uppföljning enligt respondenterna. A- H. B anser att det är oerhört viktigt att använda sig av ekonomistyrning/strategier/ målstyrning annars famlar man i mörkret och vet inte åt vilket håll man ska gå och risken är då stor att ekonomin överskrids och ett ekonomiskt kaos uppstår i kommunen.

A. H säger att en genomtänkt och planerad verksamhet gör att allt flyter bättre. Sedan är det viktigt att följa upp att saker fungerar och genomförs enligt plan.

S. G menar att sedan måldokumentet upprättades har det blivit tydligare och lättare att utvärdera och följa upp målen, en klar förbättring har alltså skett. Trots att stora besparingar (30 miljoner) är genomförda under denna tid så är dessa gjorda med eftertanke och planering inför framtiden. Som exempel tar S. G upp utbyggnad av ridhus och stöd till Gymnastikklubben Norra Norden, som blivit genomförda trots besparingar. Fördelningen mellan fritid och kultur är en medveten förändring där kulturen prioriterats trots svår ekonomi. En fördel som stora besparingar medför är att det är nödvändigt att "tänka nytt" och släppa fram nya kreativa tankar. Har man samma budget år från år så är det lätt att fastna i en vana och inte se nya lösningar.

M. D säger att vid fördelningen av bidrag tas hänsyn till föreningens ekonomi, antal medlemmar, kommunens prioriterade grupp: ungdomar, kostnader och intäkter för aktuell ansökan. Verksamheten skall ske i Kiruna.

Ax, Johansson & Kullvén (2002) skriver att under senare år har intresset för de icke-finansiella prestationsmåten ökat och att det finns många olika förklaringar till det. De flesta argumenten är knutna till de svagheter som finns med finansiella mått. Vidare skriver Ax, Johansson och Kullvén (2002) att med ordet prestation avses vad som har åstadkommit, genomförts, har utförts eller vad som i framtiden ska åstadkommas helt enkelt vad som har presterats eller kommer att presteras. Lönnqvist & Lind (1998) säger att det behövs både icke-

finansiella och finansiella mått. Det handlar inte om att ersätta de traditionellt finansiella måtten utan att komplettera den redan befintliga uppföljningen och ge den en ny roll.

5.4.2 Sammanfattning

Politikerna anser att uppföljning och utvärdering är viktigt för att kunna se om bidragen har kommit till sin rätta. I och med att måldokument upprättades inom nämnden så har det blivit tydligare och lättare att följa målen det är även möjligt att utvärdera och följa upp dessa. Icke finansiella mått som Kiruna kommun använder sig av är bl.a. antal deltagare, träningstimmar, måluppfyllelse av utvecklingsmål, andel ungdomar.

5.5 Kvantitativ data

5.1 Sammanfattning kvantitativdata

Genom den undersökning vi gjort via kommunens ekonomirapporter och övrigt material som sammanställts och i urval bifogats som bilaga C, kan vi se att de skett en förändring av bidragen mellan 1994 och 2004. Förändringen är dels genom att budgeten totalt har minskat men även att vissa grupper fått betydligt mer stöd. Genom vår sammanställning av kvantitativ data och de intervjuer som genomförts ser vi att det skett förändringar i enlighet med de uppsatta målen. Vi ser även att det kontinuerligt sker en uppföljning av målen på de sätt som politikerna berättade vid intervjuerna. Exempel på förändringar utlästa genom den kvantitativa undersökningen är de som nämnts ovan bland annat i under punkt 5.2 men man kan också nämna stöd till ungdomsmusiken och amatörteatern.

6 SLUTSATS OCH DISKUSSION

Att genom att jämföra stödet för 1994 med 2004 exakt fastställa om politikerna förändrat sina prioriteringar går inte att göra genom ekonomisystemet. Man kan visserligen mäta om en viss förening eller verksamhet procentuellt fått större eller mindre andel av det totala stödet. Men eftersom detta skall ställas i relation till antalet aktiva deltagare eller eventuella verksamhetsspecifika kostnadsökningar/minskningar är det svårt att dra en rättvis slutsats.

Lokalanvändning är ett sätt att mäta kommunens subvention till en förening. Ju mer hyrestid en förening nyttjar, desto mer subvention erhåller föreningen. I jämförelsen mellan 1994 och 2004 kan det se ut som om stödet minskat till vissa ungdomsgrupper eftersom lokal subventionen helt bygger på verksamhetsomfattning. Detta är inget politiskt beslut utan föreningens eget beslut i och med att de har färre aktiva ungdomar. Vissa beslut som årsanslag och särskilt bidrag skulle kunna visa en tendens, om det är tydligt att besluten har en eller annan inriktning. De år vi jämfört årsanslag för kulturorganisationer 1999, 2001 (minskad andel jämfört med 1999), 2004 (ökad andel jämfört med 2001) har det både skett en ökning och minskning av andelen bidrag till ungdomar.

Enskilda beslut kan direkt hänföras till den prioriterade gruppen ungdomar. Utbyggnaden av ridhus, separata hyresstöd till Gymnastikklubben Norra Norden (GKNN) är exempel på detta. Ökad verksamhetstid på anläggningarna är en så kallad "naturlig väg" till ökat stöd för flickor. Stödet till flickor har ökat trots att de inte är en egen prioriterad grupp. Att kultur från 1994 och några år framåt var en prioriterad grupp har gett effekt. Mot att tidigare haft ungefär 30 % av budgeten har kulturen idag nästan 50 %. Vi kan se att besparingar även har skett inom kulturområdet men i mindre omfattning. Dessutom har en omfördelning procentuellt av medel skett så andelen ungdomar som aktivt tar del av kulturlivet har ökat markant. Konkreta exempel är att stödet till ungdomsmusikföreningen Tusen Toner och amatörteaterföreningen har ökat. Verksamheten för ungdomar har i dessa föreningar, ökat betydligt sedan 1994.

Man kan också konstatera att det inte finns någon formaliserad metod att ur ekonomiska rapporter mäta/följa upp om man når sina prioriterade grupper och mål. Philgren och Svensson (1989) skriver att målstyrning förutsätter att resultaten följs upp. I vissa fall är det enkelt, i andra är det mer eller mindre en subjektiv bedömning hur mycket en lokal i en sporthall eller ett kulturhus är värd, där av vissa problem med uppföljningen. Bedömningen om måluppfyllelse i den meningen när man pratar om prioriterade grupper är inte heller enkel. Precis som Philgren och Svensson (1989) skriver; när medborgarens egna prioriteringar ersätts med kollektiva kan var och en inte uppleva resursfördelningen som optimal. Här kan vara ett problem i definitionen av, måluppfyllelse. Medborgare och starka påtryckargruppen har under verksamhetsåret möjlighet att påverka politikerna att för att sina mål göra en viss satsning.

Vår slutsats är att verksamheten ändå styrs genom uppsatta mål även om uppbyggnaden inte skett genom någon strategisk plan. Vi ser också att det delvis men inte med exakthet går att utläsa om politikerna följer sina mål genom den ekonomiska redovisningen.

7. FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING

Formaliserad uppföljningsmodell som mäter:

- Måluppfyllelse
- Effekter
- Ekonomisk redovisning

Vår tanke är att ta fram en uppföljningsmodell där man utgår från målen och genom att använda sig av olika nyckeltal göra jämförelser med budgetutfall för att se om kvantitativt kan mäta måluppfyllelse och effekter. Förprogrammerade nyckeltal skulle till exempel kunna vara lokal ytor, kostnad per kvadratmeter, kostnad per nyttjande timma med mera. Vad det gäller målen så blir dessa kvantitativa mål. Ett kvantitativt mått som högre subvention för en viss grupp kan ju vara ett medel att nå ett kvalitativt mål som kan vara en grupp exempel flickor. Vi vet inte hur denna modell skulle se ut men vi tror att det skulle vara ett intressant instrument för denna typ av verksamhet.

REFERENSLISTA

Anthony, R.N., & Govindarajan, V. (2001). *Management Control Systems*. Tenth Edition. New York: Mc Graw Hill.

Ax, C., Johnasson, C., & Kullvén, H. (2002). *Den nya ekonomistyrningen*. Malmö: Liber Ekonomi.

Berg, H., Bohman, H., & Jensevik, H. (1998). *Styr din kommun*. Kristianstad: SNS Förlag.

Blom., A. (1992) *Forskning om den offentliga sektorn*. Stockholm: Norstedts tryckeri AB.

Brorström, B., Haglund, A., & Solli, R. (1998). *Extern- och internredovisning i kommuner och landsting*. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, B., & Siverbo, S. (2001). *Institutioner och individer*. Lund: Studentlitteratur.

Denscombe, M. (2000). *Forskningshandboken*. Lund: Studentlitteratur.

Eriksson, & Wiedersheim- Paul (1998). *att utreda forska och rapportera*. Malmö: Liber Ekonomi.

Fundahn, B., & Holmgren, H. (1992). *Budgetering, planering och redovisning*. Lund: Studentlitteratur.

Gustavsson, A. (1999). *Kommunal självstyrelse*. Smedjebacken: Fälth & Hässler.

Hansson, J., & Martinsson, S. (2002). *Så fungerar kommunernas ekonomi*. Höganäs: Bokförlaget Kommunlitteratur AB.

Hussain, M., & Gunasekaran, A. (2002). Non- financial management accounting measures in Finnish financial institutions. *European business review* 14(3), 210- 229.

Karlöf, B. (2000). *Strategins renässans*. Stockholm: Ekerlids Förlag.

Lindquist, U., & Losman, S (2002). *1991 års Kommunallag*. Stockholm: Nordstedts

Lönnqvist, R., & Lind, J. (1998). *Internredovisning och prestationsmätning*. Lund: Studentlitteratur.

Nationalencyklopedin. (1991). Höganäs: Bokförlaget bra böcker.

Pihlgren, G., & Svensson, A. (1989). *Målstyrning*. Malmö: Liber.

Robach. B. (1991). *Det går inte att styra med mål*. Lund: Studentlitteratur.

Statskontoret. (2004:17). *Bidrag till ideella organisationer – kartläggning, analys och rekommendationer*.

REFERENSLISTA

Stewart, J. (1988). *Styrning och ledarskap i kommuner*. Lund: Studentlitteratur.

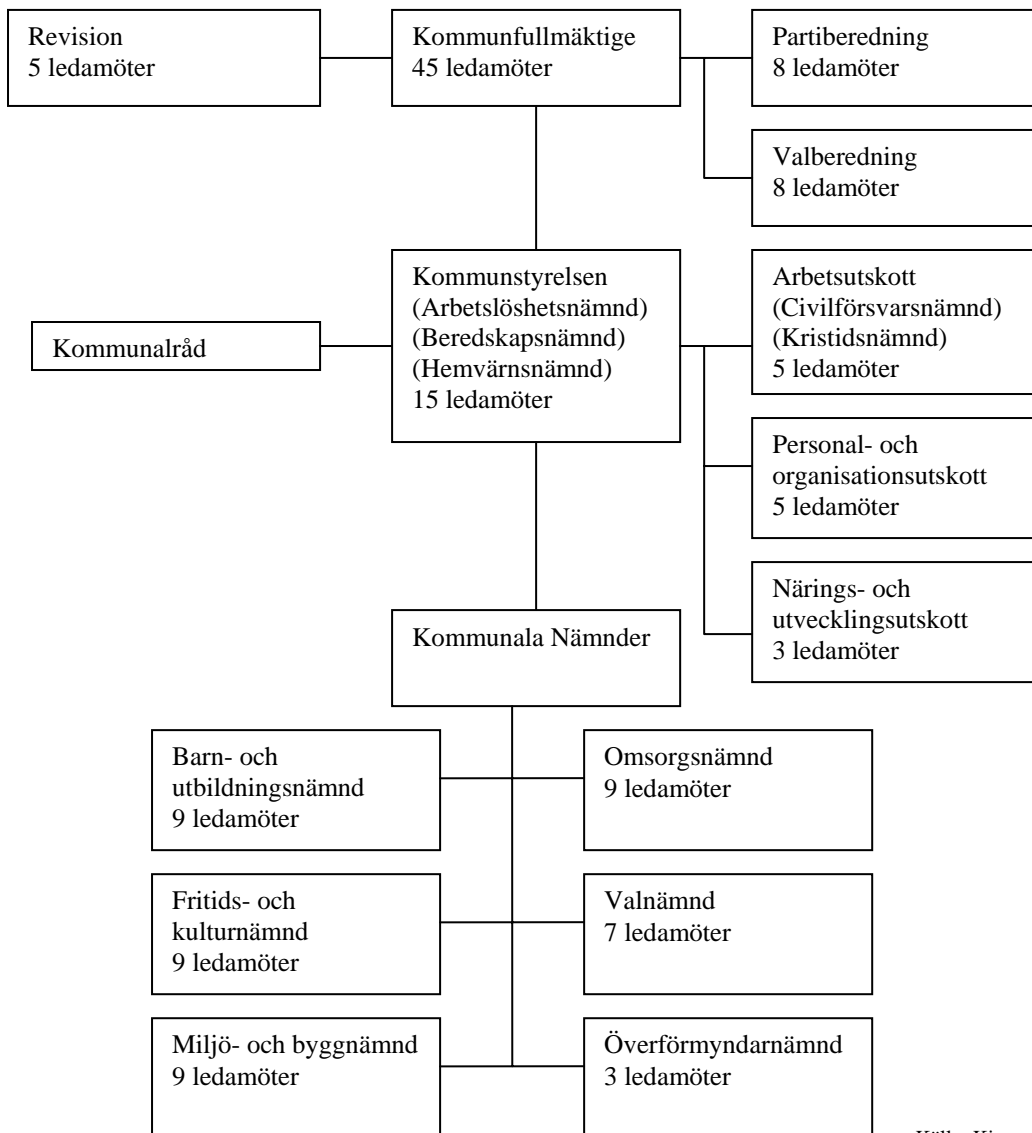
Svenska Kommunförbundet. (2004). *Föreningspolitik och föreningsstöd*. Stockholm: Tryckeri åtta.

BILAGOR

Bilaga A

Organisationsschema kommunen

Politisk organisation 2003- 2006



Källa: Kiruna Kommun

Bilaga B

Intervjuguide

Ostrukturerade intervjuer

Mats Dahlberg	Fritids och kulturchef, Kiruna kommun	15/4- 05
Stig Thornéus	Ekonomicontroller, Kiruna kommun	14/4- 05

Semistrukturerade intervjuer

Ingemar Aho	Sporthallschef, Kiruna kommun	19/4- 05
Anders Burman	Simhallschef, Kiruna kommun	28/4- 05
Karin Karlström	Administratör, Kiruna kommun	3/5- 05
Mats Dahlberg	Fritids- och kulturchef, Kiruna kommun	2/5- 05, 23/5 -05
Ann- Helen Bergsten	Ordförande fritids och kulturnämnden	16/5- 05
Annica Henelund	Vice ordf. fritids och kultur nämnden	21/5- 05
Siv Gunillasson	Ledamot fritids och kulturnämnden	18/5- 05

Intervjufrågor politiker i fritids- och kulturförvaltningen

Namn

Uppdrag

Aktiv år inom Fritids- och kulturnämnden

Vad innebär ekonomistyrning för dig?

Vad innebär strategier för dig?

Vad innebär målstyrning för dig?

Hur är Fritids- och kulturnämndens ekonomistyrning utformad? Hur tillämpas den?

Använder ni er av budget i er styrning?

Vilken metod tycker du bäst fyller sitt syfte mest till ekonomistyrning? (budget, mål, visioner etc)

Påverkas ni på något sätt av er omgivningen i er styrning?

Ser du någon skillnad ekonomistyrning/strategier/målstyrning under åren 1994- 2004?

Hur upplever du att målstyrningen fungerar mot uppställda mål?

Har du upplevt att det är viktigt att använda sig av ekonomistyrning/ strategier/ målstyrning?

1994 fanns det 3 prioriterade grupper, flickor, glesbygd och kultur har dessa fått mindre bidrag i och med att det 2004 bara fanns en prioriterad grupp, ungdomar?

Bilaga C
Stöd och subventioner Föreningsförteckning 2004

Totalt bidrag till föreningar	1 771 779 kr
Kartförening	29 000 kr
Lokal bidrag ungdom	300 300 kr
Ledarutbildningsbidrag	125 417 kr
Aktivitetsstöd ungdom	941 235 kr
Lovbidrag	234 922 kr

Det är 55 föreningar som har fått kommunalt bidrag till löneanställda under 2004. Summorna är 15 000 - 35 000 kr/år. Max beloppet är 35 000 kr/år. Max 3 lönebidragsanställda per förening, i byarna är det kultur och idrottsföreningar som har lönebidragsanställda.

Inom parenteserna till höger på sidan finns 1994 års siffror för hur stöden var då inlagda. Finns inga siffror inom parentes fick föreningen inget stöd exempelvis kontantstöd eller så fanns inte föreningen 1994.

GYMNASTIKKLUBBEN NORRA NORDEN

Medlemsantal: 235

Aktiviteter: Gymnastik

Aktivitetsstöd ungdom	13 305 kr	
Aktivitetsstöd ungdom	22 620 kr	
Driftsbidrag	360 000 kr	
Ledarutbildningsbidrag	1 650 kr	
Ledarutbildningsbidrag	2 850 kr	
Lovbidrag	20 000 kr	
Lönebidrag	31 228 kr	
Särskilt bidrag	<u>20 000 kr</u>	
Kontantstöd:	471 653 kr	(80 760 kr)
Skötselbidrag:	0 kr	
Subventioner:	59 101 kr	(130 741 kr)
Totalt stöd:	530 754 kr	(211 501 kr)

KIRUNA AIF

Medlemsantal: 729

Aktiviteter: Ishockey

Aktivitetsstöd ungdom	63 725 kr
Aktivitetsstöd ungdom	630 kr
Aktivitetsstöd ungdom	49 405 kr
Ledarutbildningsbidrag	8 091 kr
Ledarutbildningsbidrag	5 409 kr

BILAGOR

Lokalbidrag (ungdom)	15 000 kr	
Lokalbidrag (ungdom)	15 000 kr	
Lönebidrag	12 286 kr	
Lönebidrag	25 000 kr	
Lönebidrag	<u>14 575 kr</u>	
Kontantstöd:	209 121 kr	(166 670 kr)
Skötselbidrag:	0 kr	
Subventioner:	1 040 832 kr	<u>(1 021 170 kr)</u>
Totalt stöd:	1 249 953 kr	(1 187 840 kr)

KIRUNA AMATÖRTEATERFÖRENING

Aktivitetsstöd ungdom	1 535 kr	
Aktivitetsstöd ungdom	1 885 kr	
Ledarutbildningsbidrag	500 kr	
Hysesstöd	<u>17 710 kr</u>	
Kontantstöd:	21 630 kr	(33 080 kr)
Skötselbidrag:		
Subventioner:		
<hr/>		
Totalt stöd:	21 630 kr	(33 080 kr)

KIRUNA HOCKEY CLUB

Medlemsantal: 338

Aktiviteter: Ishockey

Aktivitetsstöd ungdom	51 180 kr	
Aktivitetsstöd ungdom	41 210 kr	
Ledarutbildningsbidrag	4 000 kr	
Ledarutbildningsbidrag	3 000 kr	
Lokalbidrag (ungdom)	8 550 kr	
Lokalbidrag (ungdom)	8 550 kr	
Lovbidrag	20 000 kr	
Lönebidrag	25 000 kr	
Lönebidrag	<u>35 000 kr</u>	
Kontantstöd:	196 490 kr	(88 365 kr)
Skötselbidrag:	0 kr	
Subventioner:	1 113 058 kr	<u>(927 471 kr)</u>
Totalt stöd:	1 309 548 kr	(1 060 836 kr)

Intervjufrågor till chefen på fritids- och kulturförvaltningen

Namn

Titel

År inom yrket

BILAGOR

Vad innebär ekonomistyrning för dig?

Vad innebär strategier för dig?

Vad innebär målstyrning för dig?

Hur är Fritids- och kulturförvaltningens ekonomistyrning utformad? Hur tillämpas den?

Märker du att politikerna använder sig av ekonomistyrning/ strategier/ målstyrning?

- Vid fördelning av bidrag

- I det stora hela

Om ja, på vilket sätt?

Vilka för och nackdelar finns som kan påverka styrningen?

Ser du någon skillnad ekonomistyrning/strategier/målstyrning under åren 1994- 2004?

Hur upplever du att målstyrningen fungerar mot uppställda mål?

Upplever du att det är viktigt att använda sig av ekonomistyrning/ strategier/ målstyrning?

Intervjufrågor till Anders Burman (chef simhall), Ingemar Aho (chef sporthall), Karin Karlström (administratör på fritids och kulturförvaltningen)

Har du upplevt någon skillnad på den politiska styrningen mellan år 1994 och 2004?

Ser du att vissa grupper prioriteras mer än andra? I såfall vilka?

Hur rapporterar du till Fritids- och kulturnämnden de ekonomiska målen?

Gör du en egen budget för din verksamhet?

Använder du dig av nyckeltal som du kan jämföra mellan åren?

På vilket sätt prioriteras ungdomar inom ditt verksamhetsområde?

Känner du till vilken grupp politikerna prioriterar?
