

Neutrala och objektiva tjänstemän?

Politikers syn på tjänstemännens roll i beslutsprocessen

Abstract

In this thesis I analyze how the politicians of a small Swedish town experience the role of the city officials in the decision-making. This I do by interviewing several politicians in the City Council. I discuss what classical bureaucratic theories and theories about experts say about the officials' role in the decision-making. I also include what the law says about the issue. The problems that occurred in the interviews was that the city officials sometimes in the decision-making were affected by their own or other's opinions or interests. This may affect the neutrality and objectivity the city officials needs to live up to. This may be problematic to our democratic society because the politicians can not control the truth of all the documents the city officials hands to them. I have come up with some suggestions that may help the politicians to control and decide if what they have been handed is the truth or a work by a self-interested official. I have also made suggestions to what future research can pick up on.

Nyckelord: Tjänsteman, beslutsprocess, politiker, neutralitet, objektivitet

Antal tecken: 51 167

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning	1
1.2	Teoretisk ansats	2
1.3	Avgränsning.....	3
1.4	Disposition.....	3
2	Metod och material	5
2.1	Intervjuerna.....	5
2.2	Litteraturen	7
3	Experter	9
3.1	Experter	9
3.2	Användning av expertis – möjliga problem	10
4	Byråkrati.....	12
4.1	Webers idealbyråkrat.....	12
4.2	Relationen mellan politiker och tjänsteman	13
4.3	Möjliga problem	13
5	Lagen	15
6	Tjänstemannaideal.....	17
7	Presentation och analys av intervjuer	19
7.1	Tidsbrist och faktakoll	19
7.2	Avvikelser jämfört med idealet	20
7.2.1	Tjänstemannen glömmer sin roll	20
7.2.2	Ej neutral implementering	21
7.2.3	Egenintresse.....	21
7.2.4	Andras intresse	22
7.2.5	Bisysslor	22
8	Avslutning.....	24

8.1	Slutsatser.....	24
8.2	Konstruktiv ansats	25
8.3	Förslag till framtida forskning.....	25
9	Referenser	26
9.1	Primärkällor	26
9.2	Sekundärkällor.....	26

1 Inledning

Politikerna i de svenska kommunerna beslutar ofta om stora och komplexa frågor. Frågor som är tidskrävande både att sätta sig in i och att besluta om. Tidsbrist är något som många av politikerna i kommunfullmäktige drabbas av i sitt förtroendeuppdrag, då de flesta är fritidspolitiker, dvs. politiker med annan huvudsysselsättning än politiken. Till sin hjälp för att fatta ett så bra beslut som möjligt har de tjänstemän som arbetar med att ta fram beslutsunderlag till de frågor som politikerna ska besluta om. Som en följd av tidsbristen känner sig politikerna ibland tvungna att helt lita på det beslutsunderlag tjänstemannen presenterar då de själva inte hinner sätta sig in i frågan grundligt och skaffa egen information (Cimmerholm & Olsson, 2010:18).

Det arbete tjänstemannen gör i den kommunala förvaltningen omfattar en stor del insamlande av olika faktauppgifter och ett element av värdering av den information som samlas in. Det kan därför hävdas, som jag i ett senare avsnitt diskuterar, att tjänstemannen är expert i beslutsfattandeprocessen och att teorier om experter på så vis också är relevanta vid diskussioner om tjänstemannens roll i beslutsprocessen.

Experters roll i det demokratiska styrelseskicket har debatterats länge. Experterna bidrar med djupgående kunskap inom respektive ämnesområde och de har en viktig roll som rådgivare åt politiker i beslutsprocessen. Men vad händer när experter får allt mer inflytande i beslutsprocessen?

Ett huvudargument mot expertinflytande är att experterna kan ha en personlig agenda som de arbetar för genom att utnyttja sin expertis för att få politiskt inflytande där experterna kan driva frågor där deras intressen tillgodoses. Detta är inte önskvärt utifrån flertalet teorier om representativ demokrati där det är den folkvalda politikern som ska fatta beslut och inte experten. Expertdominans inom politiken kan alltså ses som ett hot mot demokratin och dess grundläggande värderingar.

1.1 Syfte och frågeställning

Uppsatsen syftar till att förstå hur tjänstemannens roll upplevs utifrån politikernas perspektiv. Jag vill också visa hur tjänstemannens roll ibland kan vara problematisk ur en demokratisk synvinkel. I enlighet med vad Teorell och Svensson (2007:10f) skriver om kvalitativa undersökningar ämnar jag författa en beskrivande uppsats där jag visar att jag har fått förståelse om problemet utifrån ett aktörsperspektiv.

Förtroendet för tjänstemannen från politikernas sida är något som är grundläggande för att beslutsprocessen ska fungera. Politikern måste kunna känna en tillit till det beslutsunderlag och det jobb tjänstemannen har gjort i beslutsprocessen. Problem som troligtvis kan uppstå om förtroendet mellan politikern och tjänstemannen sviktar är bl.a. effektivitetsproblem – beslut kan behöva rivas upp om beslutsunderlaget visat sig vara felaktigt eller om processen inte följer vissa regler. Politikern kan på så vis känna att denne själv måste kontrollera att vissa delar av beslutsunderlaget är riktigt, något som kan ta en stor del av den tid politikern avsätter till sitt förtroendeuppdrag. Det känns därför viktigt att undersöka hur politikerna ser på tjänstemannens roll i beslutsprocessen. Med grund i detta har jag utformat en frågeställning som lyder:

Hur uppfattar politikerna tjänstemannens roll i beslutsfattandet?

- Vilka demokratiska problem kan tjänstemannens roll orsaka?

Mitt ämne behandlar problem som är betydelsefulla även utanför statsvetenskapen, exempelvis experters roll i olika situationer och politikers självständighet. Tjänstemannens roll, och de problem som möjligtvis kan uppstå, är också intressant ur människors ekonomiska perspektiv då det är medborgarnas skattepengar som bekostar den kommunala förvaltningen och tjänstemannens lön. Detta svarar upp mot det utomvetenskapliga relevanskriteriet, som pekar på att det valda problemet ska ha relevans utanför statsvetenskapen (Teorell & Svensson 2007:18).

Det inomvetenskapliga kriteriet pekar istället på kravet på kumulativitet, att bygga på tidigare forskning inom ämnet (Teorell & Svensson 2007:18). I min uppsats ämnar jag undersöka hur väl vissa expertteorier kan användas på tjänstemännens roll i beslutsfattandet i kommunen. Detta kommer förhoppningsvis leda fram till en del intressanta resultat som antingen styrker eller försvagar de ursprungliga teorierna och på så sätt bidra till den sammanlagda forskningen.

1.2 Teoretisk ansats

Jag kommer att jobba utifrån teorier om att experters inflytande och påverkan i politiken är stort och testa detta empiriskt. Uppsatsen kommer alltså att pröva teorier om experters inflytande i politiken genom att operationalisera detta på tjänstemännen i kommunen.

Byråkratiteori kommer också att spela en roll i uppsatsen då det är därifrån jag kommer att hämta normerna för hur den önskvärda relationen mellan tjänstemannen och politikern ska se ut. Max Webers arbete om hur den idealiska byråkratin ska se ut är användbart i denna uppsats. Lennart Lundquist har också en del relevant forskning inom ämnet där han, likt Weber, argumenterar vilken roll idealet av en tjänsteman bör ta, vilka etiska regler denna bör följa osv.

Utanför teorierna är det också viktigt att ta upp vad lagen säger om hur tjänstemannen ska agera.

1.3 Avgränsning

Jag kommer att intervjua sju politiker i Ystads kommun. Anledningen till att jag endast intervjuar politiker i en kommun är på grund av ett tidigare forskningsupplägg. Jag planerade tidigare att undersöka tjänstemannens roll i ett specifikt beslut i en specifik kommun. Valet föll på detaljplanen över hamnen i Ystads kommun, ett omstritt beslut som berörde många områden där experter har stort inflytande. Tanken var att genom processpåring följa beslutet genom förvaltningen och därigenom belysa tjänstemannens roll. När den högt uppsatta tjänsteman som nästintill själv kontrollerat och berett frågan inte visade sig vara intresserad av att bli intervjuad föll hela upplägget. Istället kommer jag att belysa tjänstemannens roll i beslutsprocessen mer allmänt genom att intervjua endast politiker. Jag kommer att fortsätta intervjua politiker i Ystads kommun då jag vill ha ett väl avgränsat material som jag senare kan tolka och, om möjligt, dra några slutsatser om. Då jag endast väljer att intervjua politiker från en kommun är det svårt att hävda en högre grad av generaliserbarhet i mina resultat. I kvalitativa undersökningar är ambitionen dock inte att nå generaliserbarhet utan istället försöka utveckla nya insikter i mötet med empirin (Teorell & Svensson, 2007:11). Det kan också anses att generalisering i många fall är överskattat, medan det goda exemplet är undervärderat (Lundquist, 1993:105), vilket talar för att fokusera på en kommun och tjänstemännen i den.

Fördelen med att undersöka hur tjänstemannen uppfattas mer allmänt av politikerna är att jag förhoppningsvis kan erhålla svar som ringar in ett större problemområde än vad jag hade fått om jag undersökt tjänstemannens roll i en specifik fråga. Då hade kanske svaren begränsats och inte belyst alla de problem som tjänstemannen kan orsaka.

1.4 Disposition

I detta kapitel presenterar jag syftet med uppsatsen och de frågeställningar jag hoppas kunna besvara genom min undersökning. Jag har även diskuterat val av teorier och gjort en avgränsning för undersökningen. I kapitel två tar jag upp val av metod och material. I det tredje kapitlet presenterar jag teorier om experter, hur dessa används idag och vilka problem de kan orsaka. Kapitel fyra tar upp klassisk byråkratiteori medan det femte kapitlet presenterar hur lagen reglerar tjänstemannens roll i förvaltningen. I det sjätte kapitlet sammanfattar jag de tre

föregående kapitlen och sammanställer en mall för hur tjänstemannen ska agera i beslutsprocessen. I det sjunde kapitlet presenterar och analyserar jag empirin. I avslutningskapitlet, kapitel åtta, presenterar jag de slutsatser jag kommit fram till, ger förslag på en del åtgärder, samt ger förslag på framtida forskning. Kapitel nio innehåller mina referenser.

2 Metod och material

Upplägget för denna uppsats är en empirisk undersökning där jag undersöker hur relationen mellan tjänstemannen och politikern ser ut genom att intervjua politiker. De svar dessa intervjuer genererar blir en del av det primärmaterial jag kommer att använda mig av i uppsatsen. En annan del av primärmaterialet är vad lagen säger om tjänstemannens roll. Sekundärmaterialet består av teorier om experter och de problem experter kan ha på demokratin och av diverse byråkrati.

Jag kommer dessutom, utifrån teorierna om experter och en del byråkratiteori, att utforma en mall, ett teoretiskt ramverk, som visar hur tjänstemannen bör agera. Mallen kommer också att innehålla vad lagen säger om tjänstemannens roll. Denna mall kommer jag i min analysdel jämföra med den empiri jag erhållit från mina intervjuer för att se om tjänstemännens roll kan liknas vid en experts och belysa problem som kan uppstå i tjänstemannens arbete.

Vid utformandet av metod använder jag mig av en del klassiska kvalitativa inslag vad gäller empirisk forskning. Lennart Lundquist anser att valet av metod bör präglas av sunt förnuft (1993:97). Därför har jag vid de delarna av forskningsprocessen jag inte funnit vägledning från kvalitativ forskningslitteratur utgått utifrån mitt eget sunda förnuft och försökt förankra metoderna med hjälp av en kort diskussion.

2.1 Intervjuerna

Djupintervjuer, som är en stor del av mitt uppsatsarbete, är ett ofta använt inslag i kvalitativa undersökningar. Genom att intervjua politikerna i Ystads kommun hoppas jag kunna nå förståelse över hur tjänstemannens roll ser ut i beslutsprocessen. Intervjuer lämpar sig för min undersökning då målet med intervjuer är att få ut individens syn på ett visst fenomen som man senare kan tolka kvalitativt (Teorell & Svensson, 2007:10f).

Djupintervjuerna kommer att ske med sju kommunpolitiker. En neutral bild hur tjänstemannens roll i beslutsprocesser ser ut är svårt att få genom att bara undersöka vad politikerna tycker. Att intervjua även tjänstemännen och undersöka hur deras bild ser ut är ett alternativ. Dock anser jag att risken är stor för att de intervjuade tjänstemännen skulle lockas av att undanhålla en del information och åsikter för att framhäva sig själva och sin roll. Detta hade gjort att informationen jag hade fått ut hade varit tveksam och svår att förlita sig på. Politikernas åsikter jag nu istället ämnar undersöka är naturligtvis också mer eller mindre sanningsenliga. Dock tror jag att när man diskuterar andras roller tenderar att vara

mer ärlig och ge en mer sanningsenlig bild då man troligtvis inte känner behovet att inta en försvarsställning och bemöta kritik mot sig själv. Politikernas åsikter om relationen till tjänstemannen är också viktiga att ta del av för att, som jag tidigare diskuterat, få en bild av vilket förtroende de hyser för tjänstemännen, något som i sig själv är intressant.

Antalet respondenter är relativt få. Få respondenter ökar tiden jag kan lägga ner på varje intervju och den tolkningen av respondentens berättelse jag erhåller. Detta skapar goda möjligheter för mig att kunna ge en rättvis bild av materialet genom att grundligt tolka den information varje intervju levererar. Detta är också styrkan i den kvalitativa analysen – att från ett litet antal observationer kunna förmedla mycket information (Beckman, 2005:44).

En viktig skiljelinje i sättet att genomföra intervjun är hur strukturerad intervjun ska vara. Intervjun kan vara hårt strukturerad och utgå från ett fast frågeschema med låsta svarsalternativ. Den kan också vara mindre strukturerad och ske på respondentens villkor, utan några inslag av styrning (Teorell & Svensson 2007:89). Ett mellanting av dessa två ytterligheter är att önska i detta fall. En del frågor kommer att vara förberedda och obligatoriska, men en stor del av intervjun kommer att bestå i att ställa följdfrågor och gå djupare in på vissa uppkomna svar. Låsta svarsalternativ är inte att tänka på i detta fall då jag vill belysa ett fenomen, något som lättat görs när respondenten får tala fritt och inte genom att ge olika svarsalternativ.

Som jag tidigare nämnt kommer jag att operationalisera byråkratiteorier och teorier om experter och de problem som kan uppstå när experter får stort inflytande i demokratiarbetet på tjänstemännen i beslutsprocessen i kommunen. För att kunna undersöka teoretiska begrepp måste dessa översättas på ett sådant sätt att de kan undersökas och identifieras i verkligheten (Lundquist, 1993:99). De största problemen som teorierna pekar på är experternas/tjänstemännens bristande neutralitet och objektivitet och att expertområdet har blivit politiserat. Därför är det dessa problemområden jag kommer att fokusera på i mina intervjuer.

För att få en så rättvis bild av tjänstemannens roll som möjligt kommer jag selektivt att välja ut politiker från olika partier, olika nämnder och naturligtvis olika kön. Genom att göra detta har jag som ambition att få en generell och mer rättvis bild över hur politikerna uppfattar tjänstemannens roll i beslutsprocesser. På grund av de få respondenter jag intervjuar kan det dock inte bli tal om någon representativitet för det parti eller den nämnd respondenten representerar. Valet att intervjua politiker från olika partier och nämnder gör jag istället för att möjligen kunna få en helhetsbild över tjänstemannens roll i beslutsprocessen och möjligen belysa skillnader mellan nämnder och relationen mellan tjänstemannen och olika partier.

Variationen av respondenternas bakgrund bidrar också till att validiteten i uppsatsen når en högre nivå. Kravet på validitet i en uppsats betyder att man faktiskt mäter det man avser att mäta (Lundquist, 1993:99). Då jag vill mäta hur politikerna upplever tjänstemannens roll i beslutsprocessen är det lämpligt att fråga politikerna om densamma. Hade jag bara intervjuat politiker från ett parti eller en nämnd hade validiteten hamnat på en lägre nivå då jag antagligen inte fått någon överblickande bild över hur politikerna upplever tjänstemannens roll i

beslutsprocessen utan istället bara fått bilden från politiker i ett parti eller en nämnd.

Kravet på hög reliabilitet i uppsatsen betyder att operationaliseringen gör det möjligt att mäta precist (Lundquist, 1993:99). Reliabiliteten anger alltså tillförlitligheten i uppsatsen. Tillförlitligheten kan brista i hanteringen och tolkningen av intervjumaterialet vilket ställer krav på mig som uppsatsförfattare att vara konsekvent i min tolkning och hantera varje intervjusvar på samma sätt.

Jag kommer att presentera svaren jag erhåller från intervjuerna anonymt. Detta gör jag då jag tror att jag kommer få bättre och mer ärliga svar om politikerna vet att det som sägs inte kommer att kunna spåras tillbaka till dem. Anonymiteten skyddar mot en rad konsekvenser som annars kan uppstå – möjligtvis kan relationerna med vissa tjänstemän och andra politiker skadas om jag presenterar vem som har sagt vad i de olika intervjuerna. Anonymiteten suddar förhoppningsvis också ut en del av de partiåsikter som politikerna kan anse sig behöva försvara och istället framhäver deras personliga åsikter. Det negativa med anonymiteten är att den skapar intersubjektivitetsproblem och försvårar för framtida forskning att göra om eller återuppta den forskning jag gör här.

2.2 Litteraturen

Materialet som ska tolkas är intervjusvaren – det material jag själv som forskare ”skapar”, och den vetenskapliga litteraturen. Detta är en betydelsefull del av materialet och det är i denna jag tar avstamp i min egen forskning. På så sätt möjliggör jag en kumulativ statsvetenskap. Frågan som då borde ställas är om valet av litteratur är relevant för mitt ämne och varför jag har valt just denna litteratur och inte någon annan (Lundquist, 1993:108).

Man kan som forskare inte ta med all relevant litteratur. Ett urval krävs vilket till viss del styrs av den metodologi forskaren har valt (Lundquist, 1993:108). Litteraturen om experter jag har valt för denna uppsats är relevant då mycket av det är det allra senaste inom expertforskningen och eftersom den är tidsmässigt väldigt omfattande. Den tar även upp mycket av de argument och diskussioner om experters inflytande som Platon diskuterade redan i antikens Grekland.

Byråkratiteorier använder jag för att den tar upp hur byråkratin bör utformas och hur tjänstemannen bör agera. Max Weber utformade riktlinjer till något som han ansåg vara den ideala byråkratin. Hans ideal har i många decennier fått utstå en del kritik men främst legat till grund för utformandet av många av vår tids förvaltningar i liberala demokratier (Premfors 2009:41) och hans byråkratiideal har således en självklar plats i denna uppsats.

Lennart Lundquist har under en lång tid behandlat den svenska byråkratin och tjänstemannens roll i denna i ett flertal böcker och artiklar i vilka han presenterat de problem som den svenska byråkratin lider av. Lundquist har också deltagit i flertalet av Statens Offentliga Utredningar när dessa behandlat just olika problem i den svenska förvaltningen. Med tanke på Lundquists långa erfarenhet och stora kunskap inom området är dennes litteratur relevant för min uppsats.

Tolkningen kommer att ha sin grund i den mall i vilken jag ämnar utforma hur idealtypen av en tjänsteman ska agera. Utifrån mallen kommer jag att försöka att påvisa skillnader och likheter mot empirin. Mallen blir på så sätt de ”glasögon” jag använder för att leta efter de problem och fenomen som är intressanta för de problem jag behandlar i uppsatsen. Om man inte på förhand vet vad man letar efter så är det svårt att också hitta något relevant (Beckman, 2005:20). Poängen med att använda en idealtyp är just att tydliggöra de skillnader som man anser vara väsentliga (Beckman, 2005:29).

När jag använder intervjuerna i uppsatsen är det viktigt att inte bara referera till dessa utan att även dra slutsatser om det som sägs. För att få ett bra resultat krävs det att jag tolkar både det som sägs och det som inte sägs – olika politiker har olika språkbruk och jag måste exempelvis kunna förstå när politikerna talar om samma sak men med olika språkbruk.

3 Experter

I detta kapitel kommer jag att redogöra för vad expertteorier säger om hur expertkunskap uppstår och vilka kriterier de som kan kalla sig för experter ska leva upp till.

3.1 Experter

Christina Boswell pekar på två funktioner som leder till expertkunskap. Den första är att uppkomsten av kunskap bör ske i ett institutionellt sammanhang. Detta innebär att de som hävdar att de producerar expertkunskap och kallar sig experter bör kunna visa, inte bara att de har fått utbildning inom sitt berörda område, men också att de antingen har en position i en relevant institution eller har blivit publicerade i en erkänd akademisk tidskrift. Boswell menar att experterna vanligen är anställda på ett forskningsinstitut, en högskoleinstitution, eller på en forskningsavdelning inom en organisation (Boswell, 2009:24).

Den andra funktionen Boswell diskuterar pekar på att kunskapen i sig själv bör följa vissa normer och stilistiska kriterier. Det måste till exempel följa vissa processuella regler och uppstå ur några vedertagna metoder som är accepterade av en inflytelserik del av det vetenskapssamhället. Kriterierna följs inte alltid i praktiken, men de hjälper till att avgöra om kunskapen skall ses som expertkunskap eller inte (Boswell, 2009:24).

Stephen Turner pekar ut tre viktiga begrepp när man talar om experter och expertkunskap. Det första är "vetenskaplig sanning" - resultaten bör accepteras av vetenskapssamhället och kunskapen ska ha producerats med metoder som anses vara vetenskapliga. Det andra är "objektivitet" – kunskapen har producerats genom en objektiv och opersonlig procedur vilket innebär att resultaten ska vara desamma om en annan forskare gör om proceduren. Det tredje och sista begreppet handlar om "neutralitet" - resultaten har framställts utan yttre intressen. Även här borde resultaten vara desamma när en person med andra intressen gör om förfarandet (Turner, 2003:52f).

Frank Fischer hävdar att det västerländska samhället har utvecklats till ett "professionellt samhälle" där experter har en dominerande ställning. Experterna har en hög grad av inflytande inom alla typer av sociala områden, mer eller mindre komplexa, exempelvis inom rättsväsendet, hälso- och sjukvård och förvaltning. Dessa typer av expertdominerade områden bygger på mer grundläggande kunskap (Fischer ger som exempel sjukvården som bygger på

anatomi- och fysiologivetenskap) och en professionell är någon som behärskar dessa speciella kunskaper, färdigheter och tekniker (Fischer, 2009:18).

Vetenskapen har emellertid utvecklats på senare år och forskarna kan inte längre bara lita på, eller bara använda sig av, kunskap när de ger sina synpunkter i ifrågasatta och svårbestämda frågor. De förväntas istället agera som experter då de frågor som politiker ställer ofta inte kan besvaras med fakta och säker kunskap. Experterna är i detta fall personer med analytisk kompetens grundad i praxis och erfarenhet. De förväntas, av politiker och samhället i beslutsprocessen, att ha förmågan att skapa en heltäckande kunskapskarta och att kunna erbjuda objektiva åsikter, ibland baserade på osäkra uppgifter (Jasanoff i Maasen och Weingart, 2009:211).

Maasen och Weingart pekar också på detta fenomen - experter förväntas idag inte längre enbart lämna objektiv kunskap till politikerna. De förväntas också ge synpunkter och råd i komplicerade frågor (Maasen och Weingart, 2009:6).

3.2 Användning av expertis – möjliga problem

En viktig utveckling inom vetenskapen är att den har blivit politiserad. När olika experter försvarar motstridiga åsikter står det klart att expertisen är delad och det blir tydligt att experterna inte är neutrala, eftersom de ibland medvetet väljer åsikter som stödjer deras sak och intressen. Detta har resulterat i en förlust av experternas auktoritet och deras roll som politiska rådgivare (Maasen och Weingart, 2009:2).

Politiseringen av expertisen har också medfört att politikerna kan välja vilka experter de vill använda sig av i det politiska arbetet. Politikerna kan på så sätt välja att lyssna på de experter som bäst stödjer deras politik (Maasen och Weingart, 2009:6).

Expertkunskap har en symbolisk funktion och kan användas för att legitimera en viss politik (Boswell, 2009:35; Maasen och Weingart, 2009:5). Organisationer söker stöd för sin sak och sitt beslut från andra aktörer genom att använda viss expertkunskap som bevis på att deras politik är den önskvärda (Boswell, 2009:81). Detta används ibland av politikerna när de försöker flytta en fråga ut från den politiska arenan över till expertarenan för att komma fram till ett beslut som uppfattas som legitimt. Problem kan uppstå då experterna inte kan leva upp till det som förväntas av dem – att lösa frågan (Turner 2003:57f).

Även om staten själv på ett sätt ger förvaltningen legitimitet är den aldrig helt fri från behovet att visa att den själv och dess arbete är legitimt (Turner 2003:40). Detta har pressat förvaltningarna att använda sig mer och mer av experterna när man försöker hävda legitimitet för sin verksamhet, och för att möta kraven från allmänheten och organisationer i deras omgivning (Turner 2003:80f).

Jasanoff hävdar att experternas utveckling från att bara lämna specialkunskaper till att också ge omdömen och åsikter kan få allvarliga konsekvenser för demokratin. När experterna endast lämnade faktauppgifter

antogs det att grupptrycket från övriga forskare skulle vara tillräckligt för att forskarna skulle vara ärliga. Övergången från vetenskap till expertis, som Jasanoff kallar det, gör det svårare att värdera graden av ärlighet hos experterna. Det är mer komplicerat att hålla experterna ansvariga när de framför yrkesmässiga bedömningar än det är att hålla dem ansvariga för att tala sanning. Den praxis att utkräva ansvar från forskaren i den politiska processen har ännu inte hunnit ifatt övergången från vetenskap till expertis (Jasanoff i Maasen och Weingart, 2009:211).

Turner diskuterar två experttyper som utgör hot mot demokratin. Den ena typen har allmänheten som sin publik. Det största problemet med denna typ av experter är när experten driver en personlig agenda. Målet för experten, för att lyckas genomföra sin agenda, är att försöka övertyga allmänheten att tro att experten faktiskt besitter expertis och att agendan är viktig (Turner 2003:32).

Den andra experttypen som är ett hot mot demokratin är den vars publik istället är personer med handlingsfrihet och bestämmanderätt, vanligtvis i administrativa positioner, och som ofta arbetar med frågor som sällan diskuteras i tidningar. Denna typ av experter når legitimitet när de accepteras av personer inom förvaltningen och inte av allmänheten (Turner 2003:33). Dessa båda typer som diskuterats här bör ses som idealtyper. I de flesta fall är experterna en blandning av de två typerna (Turner, 2003:30).

Experterna har också börjat försöka sätta dagordningen i den politiska debatten. Tidigare gav de bara råd när de blev ombedda. Numera väljer de själva när de ska ge råd via media och kan således välja vilka frågor de vill belysa för allmänheten och ta upp för offentlig debatt (Maasen och Weingart, 2009:7).

Det är utifrån detta fenomen det kan hävdas att experterna har makt. Makten över dagordningen är ett av maktens tre ansikten, och den innebär att den som kan sätta en fråga på dagordningen, eller som kan förhindra en fråga från att nå dagordningen, har makt (Lukes, 2008:33).

4 Byråkrati

Elittänkandet har, enligt Lundquist, två huvudspår: ”demokrati och expertis” eller ”demokrati eller expertis”. Modellen ”demokrati och expertis” är vad Lundquist utifrån en demokratisk synvinkel föredrar då det är där experterna fyller en viktig funktion i den demokratiska processen när den politiska styrelsen kan använda sig av experterna för att bättre lösa problem (Lundquist, 2001:68f). De olika grupperna fyller också funktionen att de kontrollerar varandra vilket försvårar maktmissbruk hos både den politiska styrelsen och experterna (Lundquist, 2001:73).

4.1 Webers idealbyråkrat

Frågan är då hur ”demokrati och expertis” -modellen ska se ut i verkligheten. Max Webers byråkratiideal är en ofta använd lösning på dilemmat demokrati - byråkrati (Premfors, 2009:41). Det blir därför ofta utifrån denna som efterföljande forskare tar avstamp och det känns som en bra början att presentera hur Webers byråkratiideal ser ut. Det som presenteras här nedan är en sammanfattning av Webers texter om tjänstemannens roll i byråkratin.

Webers idealbyråkrat

- Tjänstemannen är personligen fri
 - Det finns en klar hierarki av tjänster
 - De olika tjänsterna har klart specificerade funktioner
 - Tjänstemannen utväljs på grundval av professionella meriter, t ex examina
 - Tjänsten är tjänstemannens enda eller huvudsakliga sysselsättning.
 - Tjänstemannen har penninglön graderad efter hans position i hierarkin
 - Befordran är möjlig genom endera meriter, senioritet eller överordnades bedömanden
 - Tjänstemannen äger varken tjänsten eller de resurser som följer med den
 - Tjänstemannen är föremål för enhetlig styrning och kontroll och underställd disciplinära bestämmelser
- (Lundquist, 1984:95)

Detta ideal ska knappast ses som en empirisk beskrivning av tjänstemannen och dennes arbetsituation. Istället ska den ses som ett analytiskt hjälpmedel som kan jämföras med empirin för att belysa skillnader och poängtera likheter med verkligheten (Teorell & Svensson, 2007:43).

4.2 Relationen mellan politiker och tjänsteman

Politikernas uppgift är att fatta beslut vilket sträcker sig över ett stort antal områden. Politikerna kan inte sköta hela den kommunala verksamheten och har i många fall inte den nödvändiga kunskapen att klara av det. Därför måste politikerna ha assistans från tjänstemännen för att kunna lösa de uppgifter som omfattar den kommunala verksamheten (Lundquist, 1991:171; Premfors et al., 2009:171). Tjänstemannens besitter fackkunskap inom sina respektive område som, till skillnad från politikernas, är begränsade. Deras uppgift är att bereda de frågor som politikerna senare ska fatta beslut om. De har också till uppgift att implementera de beslut som politikerna fattat (Lundquist, 1976:72).

Styrningen av tjänstemannen är kanske det viktigaste redskap politikerna har till förfogande när de ska implementera folkets vilja. För att detta ska fungera på bästa sätt bör politikerna styra genom att sätta upp mål som tjänstemännen senare preciserar vid implementeringen. Önskvärt är alltså att politikerna avstår från att blanda sig i implementeringen och istället litar på att den kompetens som är nödvändig finns hos tjänstemännen (Lundquist 1991:167ff).

Fördelningen mellan tjänstemännens roll att lägga fram fakta och politikernas roll att framföra värderingar är svår att genomföra i praktiken. Detta synsätt har tillbakavisats empiriskt – det är inte så det går till i verkligheten. Men trots det är det just denna rollfördelning man i teorin förespråkar (Lundquist, 1991:175).

4.3 Möjliga problem

Tjänstemännens stora antal och djupa sakkunskaper har oroat vissa och farhågor om ett tjänstemannavälde har diskuterats. Ett tjänstemannavälde skulle innebära att tjänstemännen kontrollerade förvaltningens utveckling, och inte de folkvalda politikerna. Detta fenomen är särskilt aktuellt inom kommunen där tjänstemännen har växt i antal och där de flesta av politikerna sköter sitt förtroendeuppdrag på sin fritid och kan på så sätt inte lägga ner lika mycket tid, som tjänstemännen kan, på de olika frågorna (Lundquist, 1976:72).

Tjänstemannen ska genomföra sina arbetsuppgifter opartiskt och det ska inte finnas utrymme till att låta egna värderingar styra arbetet. Tjänstemannens bakgrund är dock något som kan ha betydelse för hur tjänstemannen agerar. Kön, social och etnisk bakgrund samt utbildning är bakgrundsfaktorer som kan påverka

tjänstemannen (Premfors et al., 2009:180). Detta kan utvecklas till ett problem när tjänstemannen agerar efter egenintresse. Detta innebär att tjänstemannen söker tillgodose sina egna värderingar utan att ta hänsyn till de beslutsfattande politikernas intentioner. Om vi får en sådan förvaltning där man låter tjänstemannens egenintresse, i kombination med yttre påtryckningar, påverka och styra utvecklingen föreligger risken för korruption och liknande fenomen (Lundquist, 1984:81f).

Tjänstemännen ställer i beslutsprocessen sin kunskap till politikernas förfogande så att dessa kan fatta ett så bra beslut som möjligt. Tjänstemännen är i idealfallet helt fokuserade på problemlösning. Problem kan uppstå när tjänstemännen går utanför sitt område och försöker söka lösningar på konflikter (Lundquist, 1988:213ff).

5 Lagen

I lagen regleras en del om hur tjänstemannen ska sköta sitt arbete och sina uppgifter. Redan i Regeringsformen, en av våra fyra grundlagar, ges vissa riktlinjer som kommunerna ska förhålla sig till. Regeringsformen tar upp de normer som Sveriges statsskick grundar sig på. I den går det att läsa:

”9 § Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet” (Regeringsformen)

De grundläggande krav som tjänstemannen måste leva upp till i sitt arbete är alltså saklighet och opartiskhet. Detta garanteras i bestämmelser om de offentligt anställdas ansvar. Ansvarsutkrävandet kan sägas vara uppdelat i fyra delar:

- Det straffrättsliga ansvaret regleras i brottsbalken. Här regleras mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Tjänstemannen riskerar att dömas för tjänstefel eller grovt tjänstefel om denne avsiktligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som gäller för vid myndighetsutövning.
- Det arbetsrättsliga ansvaret regleras i lagen om anställningsskydd. Tjänstemannen riskerar här att mista jobbet om denne grovt åsidosatt sina åtaganden mot arbetsgivaren.
- Det skadeståndsrättsliga ansvaret regleras i skadeståndslagen. I den står det att den som avsiktligen eller av oaktsamhet vållar person- eller sakskada kan bli skyldig att betala skadestånd. De skador som en arbetstagare vållar i tjänsten är dock arbetsgivaren ansvarig för genom det så kallade principalansvaret (Premfors et al., 2009:207f).
- Det disciplinära ansvaret regleras i lagen om offentlig anställning. Den största delen av lagen gäller bara för arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter och hos myndigheterna under regeringen. Den sjunde paragrafen, paragrafen om bisysslor, gäller dock även för arbetstagare hos kommunerna och reglerar arbetstagarens förbud mot bisysslor som kan rubba förtroendet för dennes opartiskhet i arbetet. (Lag (1994:260) om offentlig anställning; Premfors et al., 2009:207f)

Förvaltningslagen tar också upp bestämmelser som syftar till att garantera saklighet och opartiskhet i myndighetsutövningen. I lagen regleras bestämmelserna om jäv. Jävet innebär att tjänstemannen har ett intresse vid handläggningen av ett visst ärende. Lagen tar upp olika situationer av jäv: sakägarjäv - när ärendet berör tjänstemannen själv, intressejäv – när utgången kan skada eller gynna tjänstemannen och släktskapsjäv – när ärendet rör en närstående till tjänstemannen. Om tjänstemannens opartiskhet kan anses rubbas i ett ärende, exempelvis p.g.a. vänskap, fiendskap eller ekonomiskt beroende, kan

tjänstemannen också betraktas som jävig enligt en generalklausul i lagen (Premfors et al. 2009:209).

6 Tjänstemannaideal

I detta kapitel kommer jag att sammanfatta kapitlen om experterna, byråkratin och lagtexterna. Jag kommer utifrån de samlade teorierna och lagen att formulera en mall över hur tjänstemannen bör agera som jag kommer att jämföra mot min empiri i nästa kapitel.

När jag sammanfattar problematiken i de tre senaste kapitlen kommer jag fram till att all problematik som kan uppstå har sin grund i bristande neutralitet och objektivitet. Intressant är att det också är detta som lagtexterna vill motverka då de talar om hur myndighetsutövningen ska skötas sakligt och opartiskt. Hotet mot dessa kriterier är när tjänstemannen agerar med ett egenintresse och låter det styra arbetet.

Mallen som jag utformar pekar därför starkt på tjänstemannens objektivitet och neutralitet. Hur det ska ta sig uttryck i det dagliga arbetet är en svår uppgift att bestämma. När jag utformar mallen tar jag därför grund i de problem som en icke-neutral och subjektiv expert/tjänsteman kan orsaka och låter problemen styra hur tjänstemannen bör agera. Det jag kommer fram till är följande:

1. Tjänstemannen ska i sitt yrke vara neutral och objektiv.
2. Tjänstemannen ska fungera som assistent och rådgivare åt politikerna.
3. Tjänstemannen ska lägga fram och presentera underlag till de frågor som politikerna ska besluta om.
4. Tjänstemannen ska också neutralt implementera de beslut som politikerna fattat.
5. Tjänstemannen ska endast jobba efter att söka lösa problem och ej blanda sig i politiken genom att söka konfliktlösning.
6. Tjänstemannen ska ej låta egenintresse styra arbetet. Denne ska inte heller låta någon utomståendes intressen påverka arbetet.
7. Tjänstemannen ska ej inneha några bisysslor som kan rubba tjänstemannens opartiskhet.
8. Tjänstemannen ska ej vara inblandad i ärenden som berör tjänstemannen själv och/eller närstående.

Det första kriteriet är grundläggande för de sju övriga och sammanfattar de problem som jag tidigare presenterat i tidigare kapitel.

Det andra, tredje, fjärde och femte kriteriet pekar på rollfördelningen att tjänstemannen ska hjälpa politikerna i beslutsprocessen och lämna beslutsfattandet åt politikerna.

Det sjätte kriteriet motarbetar korruption, mutor och andra oegentligheter som kan uppstå om tjänstemannen låter egna eller andras intressen styra arbetet.

Det sjunde kriteriet syftar på lagtexten om tjänstemannens förbud mot bisysslor

Det åttonde kriteriet syftar på lagtexten om tjänstemannens förbud mot jäv.

7 Presentation och analys av intervjuer

Vad som är anmärkningsvärt i de intervjusvar jag har fått är hur överensstämmande de olika politikernas uppfattningar har varit. Jag har inte kunnat märka någon större skillnad på intervjusvaren vare sig jag jämför kön, partitillhörighet eller nämndtillhörighet hos de intervjuade politikerna.

7.1 Tidsbrist och faktakoll

Generellt sett anser politikerna att de måste lita på tjänstemännen då de själva inte har tillräckligt med tid eller kompetens för att bereda alla frågor själva (Samtliga Respondenter). Ett citat som belyser dilemmat politikerna ibland kan stå inför lyder:

”Som politiker ska man ha koll på allting. Man kan inte lita på tjänstemannen att han har full koll, även om han ska ha det. För det mesta litar man på tjänstemannen, det måste vi, vi klarar inte av det annars.” (Respondent 1)

Politikerna har inte alltid tid att kontrollera de uppgifter tjänstemännen presenterar. Politikerna är dock mer uppmärksamma på beslutsunderlaget i början av beslutsprocessen och tenderar att kontrollera mer där än vad de gör i exempelvis beslutsunderlaget till det slutgiltiga beslutsfattandet i Kommunfullmäktige. Här litar politikerna på att beslutsunderlaget är rätt och har blivit kontrollerat (Respondent 1 & 6).

Politikernas faktakoll tenderar också att öka ju mer komplex beslutsfrågan är. Är frågan av en allmän karaktär tenderar politikerna att lita på tjänstemännens underlag. Men är frågan mer komplex och svårtolkad söker de oftare efter egen bakgrundsinformation (Respondent 3 & 7).

Det handlar ofta om personkännedom i de fall politikerna misstänker att tjänstemannen inte är neutral. Politikerna vet för det mesta vilka tjänstemän som presenterar ett neutralt underlag och vilka som blandar in egna eller andras åsikter (Respondent 4).

Politikerna har den generella uppfattningen att majoriteten av tjänstemännen sköter sitt arbete neutralt och objektivt. Det finns dock undantag och dessa situationer presenteras nedan.

7.2 Avvikelser jämfört med idealet

I detta avsnitt kommer jag att presentera de skillnader och avvikelser jag funnit i mina intervjuvar jämfört med den mall jag satte samman i förra kapitlet.

7.2.1 Tjänstemannen glömmet sin roll

Enligt byråkratiteorier och den mall jag utformat ska tjänstemannen assistera politikerna genom att bereda och ge råd i beslutsfrågor. Fokus ska alltså ligga på att söka lösningar på problem och låta politikerna söka lösningar på konflikter (Lundquist, 1988:213ff). I mina intervjuer har jag fått en del svar som visar att vissa av tjänstemännen tenderar att frångå den rollen i beslutsprocessen. Några av politikerna jag har intervjuat har ibland upplevt att tjänstemännen går över på politikernas område genom att redan i inledningsfasen värdera frågan och utifrån värderingen komma in på ett specifikt spår när de börjar bereda frågan. På så sätt blir beslutsunderlaget färgat av tjänstemannens åsikt och politikerna får inte det breda beslutsunderlag de önskar få innan de ska fatta beslut. Orsak till tjänstemännens agerande kan vara okunnighet och att de inte vet vilka rutiner som gäller för just den specifika verksamheten. Orsaken att tjänstemännen blandar in sina egna värderingar kan vara att de tror att just den linje de förespråkar är den bästa (Respondent 4 & 5).

Detta fenomen att tjänstemannen tar en mer värderande roll redan i inledningsfasen av beslutsprocessen överensstämmer med teorin att experterna frångått rollen att endast leverera vetenskaplig fakta till att nu även ge politikerna sina professionella åsikter (Jasanoff i Maasen och Weingart, 2009:211).

Denna rollförvirring tror ingen av politikerna har sin grund i någon politisk ambition eller personlig agenda. Istället tror de att det har sin grund i att tjänstemännen ifråga vill framhålla sig själva och sitt arbete (Respondent 1 & 3). Detta gör tjänstemännen, ofta högt uppsatta, genom att jobba som ”spindeln i nätet” och blanda sig i de flesta frågor inom sitt område, man gör sig själv oundgänglig, och detta kan av politikerna uppfattas som att det sen är tjänstemannen som i praktiken styr arbetet inom det specifika området (Respondent 1). Dock ska det påpekas att politikerna oftast har koll på vilka tjänstemän som arbetar på detta vis och politikerna är på så sätt mer uppmärksamma på att upptäcka personliga åsikter när dessa tjänstemän presenterar sina beslutsunderlag (Respondent 3).

När en tjänsteman i praktiken styr allt arbete inom ett område och agerar som ”spindeln i nätet” kan det hävdas att tjänstemannen ifråga har stora möjligheter att kontrollera vilka frågor som ska sättas på dagordningen. Detta innebär, enligt maktens andra ansikte (Lukes, 2008:33), att tjänstemannen i praktiken åtnjuter en hel del makt.

I sin strävan efter att framhålla sig själva och sitt arbete kan tjänstemännen ibland, enligt politikerna, lägga fram beslutsunderlag som inte är grundat i verkligheten. Politikerna har i vissa fall upptäckt att tjänstemännen tillrättalagt vissa uppgifter för att de bättre ska stämma överens med de värderingar som finns

i den berörda nämnden. Detta tror inte politikerna är medvetet utan att det har sin grund i att tjänstemännen har en ambition att göra ett bra jobb och ”få fram en bra produkt” vilket gör att de spetsar till uppgifterna de presenterar för politikerna (Respondent 4). Detta gör att problemet med att värdera expertens ärlighet då denne presenterar sina åsikter (Jasanoff i Maasen och Weingart, 2009:211) också blir aktuellt på tjänstemännen i beslutsprocessen.

7.2.2 Ej neutral implementering

Tjänstemännens personliga värderingar kan ibland också lysa igenom i implementeringen av besluten. Det har funnits fall då tjänstemännen tolkat besluten annorlunda än vad politikerna tänkt sig då de tog beslutet (Respondent 6). Ett exempel är när politikerna beslutar om ökade anslag till ett visst område inom en förvaltning. Men när väl tjänstemännen ska fördela pengarna gör de en annorlunda bedömning och det ökade anslaget kanske inte alls tillfaller det område som politikerna hade tänkt sig. Tjänstemännen resonerar att de pengarna behövs bättre i andra områden. På så vis tas en del av politiken bort ifrån politikerna och förs över till tjänstemännen. Detta behöver dock inte betyda att tjänstemännen agerar efter något politiskt mål. Troligen ser de istället till förvaltningens bästa (Respondent 2).

Detta pekar på att den målstyrning, som är ett av politikernas redskap i att nå en önskvärd implementering (Lundquist 1991:167ff), ibland inte är tillräcklig.

7.2.3 Egenintresse

Politikerna upplever ibland att tjänstemännen låter sina egna intressen styra arbetet då de vill påskynda vissa beslut för att komma vidare i processen. Detta tror politikerna dock inte beror på att tjänstemännen har en personlig agenda utan att det beror på mer praktiska skäl (Respondent 1 & 5). Detta kan ske genom att tjänstemännen utelämnar vissa handlingar i beslutsunderlaget eller väntar med att presentera handlingarna tills precis innan beslut ska fattas. Vissa politiker tror detta beror på en uppfattning från tjänstemännens sida att det tar alldeles för lång tid för ett beslut att gå igenom hela processen och det är därför enklare att försöka smuggla igenom ett beslut. Därför kan det underlätta för tjänstemännen i fråga att inte vara för tydliga i sina beslutunderlag för att slippa frågor från politikerna och för att lyckas driva igenom ett visst beslut (Respondent 1, 5 & 7).

Vissa politiker är också av den uppfattningen att tjänstemännen ibland tummar på vissa regler och lagar. Exempelvis har det funnits fall då tjänstemän inte drivit frågor som skulle ha tvingat medborgare till att riva nybyggnationer, alternativt ha fått betala böter, då medborgarna inte haft bygglov. Detta tror politikerna beror på en medkänsla som tjänstemännen känner för de drabbade medborgarna (Respondent 1 & 7).

7.2.4 Andras intresse

Samtliga intervjuade politikerna misstänker ibland att vissa tjänstemän har en närmare relation till vissa politiker och att tjänstemännen ibland springer ärendet åt politikerna. Detta gäller speciellt tjänstemännens relation till högt uppsatta politiker, med vilka tjänstemännen talar mer och oftare (Respondent 1, 3, 5 & 6).

Tendensen finns också att tjänstemän arbetar närmre och går ärendet åt de politiker vars partier har en majoritetsställning i Kommunfullmäktige (Respondent 2). Politikerna har därför fått känslan att tjänstemännen har vant sig vid att "byta sida" efter ett val där majoriteten i fullmäktige skiftat. Detta märker politikerna då tjänstemän ibland presenterar underlag och handlingar som märkbart blivit inspirerade av vissa politiska åsikter (Respondent 3). Fenomenet märks också då vissa tjänstemän arbetar olika beroende på vilken majoritet som finns i fullmäktige, något som följande citat belyser:

"Tjänstemannen går ibland in i en roll där han eller hon accepterar och anpassar sig till majoritetens politik"
(Respondent 4).

Detta, att vissa tjänstemän och politiker jobbar närmare vissa än andra, kan liknas vid de politiseringsproblem som uppstått inom expertisen där politikerna kan välja vilka experters åsikter de vill lyssna på (Maasen och Weingart, 2009:6).

Dessa tjänstemän som har bättre kontakt med vissa politiker kan liknas vid Turners andra experttyp som är ett hot mot demokratin, som har beslutsfattare och folk på administrativa poster som publik (Turner 2003:33).

Politikerna har även sett fall där inte bara politikernas åsikter spelat in i tjänstemännens arbete. Ibland låter tjänstemännen även andra intressegrupper påverka arbetet då de tar intressegruppens parti i en specifik fråga. När sådana fall har upptäckts granskas framtida underlag från tjänstemannen ifråga alltid lite extra (Respondent 5). Detta påvisar att social bakgrund kan spela roll för hur tjänstemännen arbetar (Premfors et al., 2009:180).

Något som också spelar in vilka tjänstemännen har bättre kontakt med är tiden politikerna har varit aktiva. Ju längre politikern varit aktiv desto större kontaktnät har denne lyckats bygga upp och problemet med att inte få tillgång till tjänstemän tenderar att minska (Respondent 2).

7.2.5 Bisysslor

De flesta intervjuade politikerna kunde inte ge någon bild över hur tjänstemännens situation med bisysslor ser ut. Dock fanns det en politiker som gav en del intressanta exempel där det kan diskuteras huruvida tjänstemännens

opartiskhet kan anses vara rubbad. Ett exempel är när en högt uppsatt tjänsteman fick utstå en del kritik då det uppdagades att denna sökt medlemskap i en intressegrupp vars verksamhet det ofta beslutades om i kommunen. Tjänstemannen fick dra tillbaka sin medlemsansökan då han utstätt en hel del officiell kritik för sitt agerande. Ett annat exempel då en tjänstemans bisysslor kan ifrågasättas är när en tjänsteman arbetade i en kommun och var politiskt aktiv i en annan (Respondent 4).

8 Avslutning

8.1 Slutsatser

I denna uppsats har jag försökt svara hur politikerna uppfattar tjänstemannens roll i beslutsfattandet och vilka demokratiska problem tjänstemannens roll kan orsaka. Det resultat jag kommit fram till, baserat på den intervjuundersökning jag genomförde med politiker i Ystads kommun, tyder på att politikerna överlag var tillfredsställda med tjänstemannens arbete i allmänhet. Politikerna var också eniga om att en majoritet av tjänstemännen agerade neutralt och objektivt.

Vad som var anmärkningsvärt var att jag inte kunde finna några skillnader i svaren med tanke på politikernas kön, partitillhörighet eller nämndtillhörighet. Vad som var mest anmärkningsvärt på det planet var att när jag frågade politikerna om huruvida tjänstemannen ibland tog ställning för vissa partiers åsikter var ett återkommande inslag att de båda politiska blocken pekade på exempel när en tjänsteman haft en nära relation med det andra politiska blocket. Politikerna som var i majoritet pekade på exempel från förra mandatperioden då de satt i opposition medan de politiker som för närvarande sitter i opposition gärna talade om färskare exempel från denna mandatperiod.

Då jag endast intervjuat sju politiker är det svårt att säga något som kan betraktas som sanningar. Dock styrks mina slutsatser av att politikerna gav väldigt överensstämmande svar på mina intervjufrågor.

Politikerna var överens om att de upplever en tidsbrist vilket tvingar dem att i vissa fall lita på tjänstemannen och dennes beslutsunderlag. Trots att majoriteten av tjänstemännen ansågs vara objektiva och neutrala fann jag tendenser som pekade på fall där tjänstemannen inte agerat neutralt och objektivt.

De flesta tjänstemän ansågs agera som rådgivare och assistenter åt politikerna och överlag låter de inte egna eller andras intressen och åsikter styra arbetet.

Bisysslor, som riskerar att rubba tjänstemännens neutralitet, uppkom inte heller i stor grad i mina intervjusvar och några exempel då tjänstemannen ansetts jävigt gavs inte alls.

Om den andra frågan jag ställde i inledningen, den om vilka demokratiska problem tjänstemannens roll kan orsaka, diskuterar jag här. Som jag påvisade i min analys av intervjusvaren finns det tendenser att problemen som teorierna om experter tar upp angående ickeneutrala experter inom politiken som har en agenda är ett hot mot demokratin också riskerar att drabba kommunens förvaltning då tjänstemän ej agerar objektivt och neutralt. Även fast dessa tjänstemannen inte nödvändigtvis har en politisk agenda hävdar jag ändå att när denne agerar efter

egna eller andras intressen driver en form av politik och kan anses vara ett hot mot demokratin.

Även andra mer klassiska byråkratiproblem, som att social bakgrund ibland kan spela roll för hur tjänstemännen agerar, påvisades.

8.2 Konstruktiv ansats

För att bidra med något mer till forskningen väljer jag att diskutera vad kommunen och politikerna kan göra för att i framtiden underlätta för och påverka tjänstemännen att arbeta neutralt och objektivt och på så sätt förhindra att demokratiproblem uppstår.

Ett direkt förslag jag kan ge är att politikerna måste se till att i sina beslut sätta upp tydliga ramar och mål som ska följas vid implementeringen. Detta för att förhindra tjänstemän från att kunna tolka besluten annorlunda än vad politikerna tänkt sig.

Ett annat förslag är att ytterligare kontrollera tjänstemännens beslutsunderlag för att förhindra att tjänstemännens personliga åsikter genomsyrar beslutsprocessen. Det har ju dock påvisats att politikerna lider av tidsbrist och därför inte klarar av att kontrollera allt material som tjänstemännen ger dem. Då problemet med att tjänstemännen blandar in egna åsikter i beslutsunderlagen inte verkar vara så utbrett är ett förslag att införa neutrala kontrollanter som undersöker neutraliteten och objektiviteten i beslutsunderlagen kanske lite överdrivet.

8.3 Förslag till framtida forskning

Framtida forskning kan fokusera på hur utbrett problemet med tjänstemän som agerar efter eget eller andras intresse är. Intressant vore att göra detta i en större skala och i andra kommuner för att få en bättre bild över hur problemet ser ut.

Intressant vore också att undersöka hur tjänstemännen resonerar över sin egen roll i beslutsprocessen, hur pass objektiva och neutrala de verkligen känner sig.

Medborgarnas förtroende och syn på saken är också en infallsvinkel då det är genom dessa som förvaltningen får sin legitimitet.

9 Referenser

9.1 Primärkällor

Lag (1994:260) om offentlig anställning i Gregow, Torkel, 2009. *Sveriges rikets lag*. Stockholm: Norstedts juridik AB.

Regeringsformen (1974:152) i Gregow, Torkel, 2009. *Sveriges rikets lag*. Stockholm: Norstedts juridik AB.

Respondent 1. 2010-05-08. Ystad

Respondent 2. 2010-05-12. Ystad

Respondent 3. 2010-05-12. Ystad

Respondent 4. 2010-05-14. Ystad

Respondent 5. 2010-05-14. Ystad

Respondent 6. 2010-05-14. Ystad

Respondent 7. 2010-05-15. Ystad

9.2 Sekundärkällor

Beckman, Ludvig. 2005. *Grundbok i idéanalys*. Stockholm: Santérus förlag.

Boswell, Christina, 2009. *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cimmerholm, Oskar – Olsson, Fredrik, 2010. *Fritidspolitiker – kan de representera oss?* Lunds Universitet

- Fischer, Frank, 2009. *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundquist, Lennart, 1976. *Byråkrati och demokrati*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart, 1984. *Förvaltningen i det politiska systemet*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1988, *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1991. *Förvaltning och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Maasen, Sabine - Weingart, Peter, red. 2009. *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*. Dordrecht: Springer.
- Premfors, Rune et. al. 2009. *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- Turner, Stephen P, 2003. *Liberal Democracy 3.0*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.