

# ”Då måste jag lita på tjänstemännen”

En studie av förhållandet mellan tjänstemän och politiker i  
Eslövs kommun

# Abstract

This thesis addresses the relationship between politicians and officials in the Swedish municipality of Eslöv. The study investigates the conditions for officials to exert informal influence over politicians. The aim is not to conclude whether this influence is good or not, rather, it sees the influence as a part of the system that is possible to misuse. It is based on interviews with politicians in the municipality of Eslöv made during spring 2012. The analysis is based on Steven Lukes theory on power. The definition of informal influence in this thesis is based on his theory. It comes to the conclusion that there are favourable conditions for informal influence in the municipality of Eslöv. The study identifies some factors that may be important to explain why such conditions appear. Those factors are: The way Swedish municipality systems are built, the role of free-time politicians, the authority of officials and the political conditions.

*Key words: Power, Informal influence, Politicians, Officials, Eslöv municipality*

*Word count: 9875*

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Problemformulering.....	1
1.2 Avgränsningar.....	2
1.3 Syfte och Frågeställning .....	2
<b>2 Metod</b> .....	<b>3</b>
2.1 Vetenskapsteoretiska utgångspunkter.....	3
2.2 Kvalitativ intervjumetod.....	3
2.3 Val av fall.....	4
2.4 Material.....	4
2.5 Genomförande av samtalsintervjuer .....	4
2.6 Metodologiska överväganden och problem under arbetets gång.....	6
<b>3 Teori</b> .....	<b>8</b>
3.1 Vad är makt och inflytande?.....	8
3.2 Maktens tre dimensioner.....	9
3.3 Tjänstemannens roll.....	10
3.4 Teoretiskt ramverk för analysen .....	10
3.4.1 Tjänstemännens förutsättningar att påverka dagordningen .....	10
3.4.2 Tjänstemännens förutsättningar för inflytande över politikens uppfattningar och intressen.....	11
3.4.3 Politikernas bild av tjänstemännens roll .....	12
<b>4 Analys</b> .....	<b>13</b>
4.1 Tjänstemännens förutsättningar att påverka dagordningen .....	13
4.1.1 Påverkan på vad som tas upp på dagordningen .....	13
4.1.2 Påverkan av innehållet i de ärenden som tas upp på dagordningen.....	14
4.1.3 Det politiska lägets möjliga konsekvenser för dagordningen.....	15
4.1.4 Sammanfattning av förutsättningarna att påverka dagordningen .....	16
4.2 Tjänstemännens förutsättningar för inflytande över politikens uppfattningar och intressen.....	17
4.2.1 Tjänstemannarollens auktoritet.....	17
4.2.2 Den svåra rollen som fritidspolitiker .....	19
4.2.3 Den komplicerade beslutsprocessen om en budget .....	21
4.2.4 Sammanfattning av förutsättningarna för inflytande över politikens uppfattningar och intressen.....	24

4.3	Politikernas bild av tjänstemännens roll .....	24
4.4	Sammanfattning av analysen .....	24
<b>5</b>	<b>Slutsatser.....</b>	<b>26</b>
<b>6</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>27</b>
<b>7</b>	<b>Appendix.....</b>	<b>29</b>

# 1 Inledning

Jag har under en längre tid haft ett stort intresse för förhållandet mellan politiker och tjänstemän i kommunal förvaltning. Tjänstemannens roll tycks skapa en möjlighet till inflytande över politiken som inte andra medborgare har. Detta kommer jag att studera närmare i denna uppsats.

I detta inledande kapitel redogörs för uppsatsens problemformulering, frågeställning och avgränsningar.

## 1.1 Problemformulering

Förhållandet mellan politiker och tjänstemän i kommunal förvaltning är något som påverkar Sveriges medborgare dagligen. De svenska kommunerna har hand om verksamheter som är centrala delar av vårt svenska välfärdssamhälle. Alla medborgare kommer någon gång under sitt liv i kontakt med verksamheter så som förskola, skola, socialtjänst, lokal infrastruktur, äldreomsorg med mera. Listan kan göras lång på de verksamheter som kommunen ansvarar för. En politiker säger så här om kommunen:

Men sen är det så väldigt stor verksamhet, diversifierad som kommer från nämnden med skola och med äldreomsorg och teknik och så vidare och det är svårt att greppa allt.

I den svenska representativa demokratin hålls vart fjärde år val till kommunfullmäktige. Förhållandet mellan tjänstemännen och politikerna i kommunen är eftersom att politikerna är folkvalda en viktig demokratisk arena. Utifrån vårt representativa demokratiska system så är det också viktigt att det faktiskt är de folkvalda politikerna som styr kommunen. Eller så som Patrik Hall och Karl Löfgren uttrycker det:

Att politiker i t.ex. Sverige är demokratiska representanter för svenska folket kan anses tämligen okontroversiellt, men vad som är mera osäkert är om dessa folkvalda politiker verkligen styr landet. (Hall & Löfgren 2006: 14).

Mot denna bakgrund blir förhållandet mellan folkvalda kommunpolitiker och tjänsteman problematiskt. Det är problematiskt så till vida att politikerna är valda av medborgarna för att styra. Samtidigt tycks tjänstemännen kunna påverka politiken genom informellt inflytande.

## 1.2 Avgränsningar

Då denna uppsats baseras på intervjuer med politiker kommer den att avgränsas till en kommun för att i denna kunna få en djupare förståelse för hur förhållandet politiker och tjänstemän kan se ut i en beslutsprocess. Denna uppsats är avgränsad till Eslövs kommun.

## 1.3 Syfte och Frågeställning

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur förhållandet mellan tjänstemän och politiker ser ut i en vanlig svensk kommun. Politikerna i en kommun innehar den yttersta makten, men tjänstemännen tycks kunna ha ett stort inflytande över de beslut som fattas. Det är det informella inflytande som tjänstemän kan ha över politiker som denna uppsats syftar till att undersöka. Vad detta informella inflytande inbegriper kommer jag att tydliggöra i uppsatsens teorikapitel.

Frågeställningen i denna uppsats är:

*Vilka förutsättningar finns för tjänstemäns informella inflytande över politiker i Eslövs kommun?*

Med förutsättningar menas hur möjligheterna för informellt inflytande ser ut och vilka dessa förutsättningar är, dvs. vad i kommunen som kan ses som en förutsättning för informellt inflytande från tjänstemän över politiker.

## 2 Metod

Jag kommer i detta kapitel att redogöra för de metodologiska val som gjorts i denna uppsats samt hur uppsatsen arbetade utförts rent metodiskt.

Jag kommer att besvara uppsatsens frågeställning genom att göra en fallstudie av Eslövs kommun. Eslövs kommun är ett fall av maktutövning och denna uppsats knyter därför an till en större teoretisk diskussion om makt. Genom kvalitativa intervjuer med politiker i kommunen skapas ett empiriskt material som sedan kommer att analyseras med hjälp av teorier om makt för att besvara uppsatsens frågeställning.

### 2.1 Vetenskapsteoretiska utgångspunkter

Vilka vetenskapsteoretiska utgångspunkter man väljer att ha påverkar givetvis uppsatsens utförande och metodologiska val. Jag kommer därför nu att tydliggöra mitt ställningstagande. Rent ontologiskt ställer jag mig till relativismen (Hollis 2011: 8). Det jag vill studera i denna uppsats är nämligen nära kopplat till hur enskilda aktörer uppfattar sin vardag, sin verklighet. I den epistemologiska frågan intar jag en subjektivistisk inställning, jag är övertygad om att det är omöjligt att som forskare förhålla sig helt objektiv (Lundqvist 1993: 68).

Dessa ställningstagande får till konsekvens att det inte är någon objektiv verklighetsbild som förmedlas i denna uppsats utan det är en av säkerligen många bilder av verkligheten. För att garantera vetenskaplighet kommer jag att så långt det är möjligt sträva efter intersubjektivitet i denna uppsats.

### 2.2 Kvalitativ intervjumetod

Anledningen att jag i denna uppsats väljer att använda kvalitativ intervjumetod är att ambitionen är att komma åt det informella och bakomliggande. Denna studie syftar till att undersöka förutsättningarna för tjänstemän att påverka politiker på informella sätt. Detta är svårt att undersöka med någon annan metod då materialet är dolt i tankarna och uppfattningarna hos kommunens politiker och tjänstemän. Inte heller någon form av analys av kommunens beslutsdokument hade kunnat komma åt de förutsättningar för informellt inflytande som finns i en kommun. Valet av kvalitativ intervjumetod är centralt för att förstå den empiri som är föremål för denna uppsats.

Jag kommer att använda mig av semistrukturerade intervjuer. Det är en form av intervjuer där den som intervjuar använder sig av en intervjuguide och ställer frågor utifrån denna. Men till skillnad från den strukturerade intervjun behöver inte intervjuguiden följas till punkt och pricka utan det viktigaste är att intervjuens teman följs och att vissa huvudfrågor ställs. Med denna intervjuform finns möjligheten att ställa följdfrågor utifrån vad som tas upp under intervjun (Bryman 2008: 196). Denna form passar denna uppsats väl då den möjliggör en fördjupning i de intervjuades egen verklighetsbild. Samtidigt finns också möjligheter för mig att följa upp och gräva djupare i saker som är intressanta för uppsatsens ämne.

## 2.3 Val av fall

Anledningen till att jag har valt Eslövs kommun som fall för denna uppsats är för att det är en vanlig svensk kommun. Det skulle kunna vara vilken kommun som helst i Sverige som var föremål för denna uppsats. De förhållanden som jag studerar är något som finns och därmed också skulle kunna studeras i vilken svensk kommun som helst, kontexten är därmed inte av vikt för denna uppsats. Mitt fall är en avgränsning för att få en djupare förståelse för det informella inflytandets förutsättningar i en vanlig svensk kommun.

Eslövs kommun är en medelstor svensk kommun belägen ca 40 km nordost om Malmö. Den 31 december 2011 hade kommunen 31728 innevånare (statistiska centralbyrån). Kommunen och dess verksamheter har ca 3000 anställda och en årlig budget på ca 1,5 miljarder kronor.

## 2.4 Material

Mitt material består av det empiriska material som är ett resultat av samtalsintervjuer med politiker i Eslövs kommun. Jag kommer sedan att använda mig av ett teoretiskt material för att analysera detta. Det teoretiska materialet består av teorier om makt som presenteras i Steven Lukes bok "Maktens ansikten" och Sören Christensen, Poul Erik Daugaard Jensen och Lars Lindkvists bok "Makt Beslut Ledarskap".

## 2.5 Genomförande av samtalsintervjuer

Det empiriska materialet i denna uppsats består av fem stycken samtalsintervjuer genomförda med politiker i Eslövs kommun. Intervjuerna var i genomsnitt 45 min långa. Här diskuteras kort hur intervjuerna genomfördes.



Vilka som intervjuas är centralt för vilket material som också kommer ut av intervjuerna. Därför var det givetvis viktigt för mig att intervju de personer som jag såg kunde bidra med information som var användbar i denna uppsats. Jag har således gjort ett centralitetsurval där man ämnar nå de som är centrala källor i en viss process eller verksamhet (Esaiasson 2009: 291). För att få en tydlig inblick i förhållandet mellan tjänstemän och politiker i Eslövs kommun valde jag således att intervju politiker som under år 2009 hade ett uppdrag i antingen Kommunstyrelsen eller Vård- och omsorgsnämnden i kommunen. Detta för att få en tydlig bild av hur förhållandet såg ut både centralt i kommunen och i nämnderna.

För att inte enbart få en bild av politiker från ett parti eller enbart majoritet- eller oppositionspolitiker så har jag valt politiker från fler olika partier. Jag har dessutom haft en könsaspekt i åtanke när jag gjort mitt urval av intervjupersoner, detta kan liknas vid det som kallas maximal variation (Esaiasson 2009: 294). Till en början var avsikten att även intervju tjänstemän som deltagit i budgetprocessen i Eslövs kommun under 2009. Tyvärr har de dock av olika anledningar valt att tacka nej till att delta i denna studie.

Vid intervjutillfällena har jag använt mig av en intervjuguide som är något utav ett manus för de frågor och teman som ska gås igenom under intervjun (Kvale 2009: 156-157). Intervjuguiden finns bifogad i denna uppsats appendix. Då jag genomför en semistrukturerad intervjustudie är det inget krav att frågorna ska följas slaviskt utan min ambition har varit att varje tema ska ägnas uppmärksamhet i varje intervju.

Jag har inte velat ställa direkta frågor om informellt inflytande då detta skulle innebära att de intervjuade gjorde en egen tolkning av vad informellt inflytande är som kanske inte stämmer överens med min teoretiska definition. Det är också viktigt för analysen av materialet att de som intervjuats inte redan själva har besvarat uppsatsens frågeställning. Därför har jag istället utformat en intervjuguide som bygger på tre teman: Budgetprocessen för 2010 års budget, Förhållandet mellan tjänstemän och politiker i kommunen och Rollen som politiker.

Temat budgetprocessen innehåller frågor kring budgetprocessen för 2010 års budget. Den syftar till att fördjupa förståelsen för politikernas roll och möjligheter att påverka budgetprocessen. Nästa tema, Förhållandet mellan tjänstemän och politiker berör den övergripande bilden som politiker har av förhållandet mellan tjänstemän och politiker i kommunen. Det sista temat, Rollen som politiker innehåller frågor om hur politiker upplever sin roll och hur de tror att allmänheten uppfattar den.

Genom dessa teman har det under varje intervju kommit fram intressanta aspekter av förhållandet mellan tjänstemän och politiker som alla berört förutsättningarna för informellt inflytande. Budgetprocessen har också varit en konkret process att utgå ifrån som har förenklats både möjligheten för mig att ställa konkreta frågor och för de intervjuade att kunna svara och relatera till konkreta exempel. När frågorna har utformats har det varit viktigt att inleda med öppna frågor. Detta för att ha möjlighet att få politikernas egen bild av de tre temana utan

att mer ”styrande” frågor har ställts. Sedan har följdfrågorna fördjupat sig mer i temat och då varit mer specifika och riktade till sin karaktär.

Under arbetet med guiden har jag självklart också tagit hänsyn till mitt undersökningsområdes känsliga karaktär, det är viktigt att fundera över hur man ställer känsliga frågor (May 2001: 161). Som tidigare tagits upp användes budgetprocessen som en process att utgå ifrån för att kunna ställa mer konkreta frågor. Men den har också skapat möjligheter att sätta mer känsliga frågor i ett sammanhang och därmed förhoppningsvis gjort dem lättare att besvara. Det har också varit viktigt att ställa både frågor om hur de som intervjuats ser på en viss sak och hur de upplever att andra politiker gör det. Detta för att möjliggöra en distansering från dem själva som kan vara nödvändig för att kunna svara på mer känsliga frågor. I uppsatsen har jag också valt att inte redovisa vilka politiker som deltagit i studien, de är alltså anonyma.

Det finns en del saker som är viktiga att säkerställa för en optimal intervjusituation jag kommer här ta upp några av de saker som kan ha haft en negativ inverkan på intervjusituationen.

Platsen för intervjun är viktig, dels att den känns trygg för intervjupersonen och dels att man kan sitta i lugn och ro (Esaiasson 2009: 302). Platsen för alla fem intervjuer var stadshuset i Eslöv. Det var inte en plats jag valde ut, utan den kom på förslag från samtliga intervjupersoner då denna plats var praktisk för dem. Således är jag säker på att de också upplevde platsen som trygg. Däremot var det svårare att uppfylla kriteriet lugn och ro. Ett flertal intervjuer genomfördes i en foajé i stadshuset då jag inte hade tillgång till avskilda rum. Dock var det intervjupersonernas eget förslag att sätta sig i foajén och jag tror inte att det påverkade resultatet nämnvärt. Men det kan möjligtvis ha gjort att personerna avstod från att säga en del mer känsliga saker och detta är viktigt att tydliggöra. Sammanfattningsvis är jag dock förvånad över hur öppna intervjupersonerna varit. De har ibland berättat mer än jag trodde att de skulle göra i en intervjusituation som denna. Mot bakgrund av detta bedömer jag alltså det som att materialet inte påverkades i stor grad av detta.

## 2.6 Metodologiska överväganden och problem under arbetets gång

En sak som är viktig att diskutera är huruvida jag faktiskt undersöker informellt inflytande när jag ställer de frågor jag ställer till mina intervjupersoner, alltså en fråga om validitet. Jag anser att min validitet är god i och med att jag har resonerat på ett sätt så att jag ska ställa frågor som kommer åt förhållandet mellan tjänstemän och politiker. Sedan ska den teorin jag använder om informellt inflytande användas för att analysera mitt material. Det är i denna del som den egentliga operationaliseringen verkligen sker. Syftet med intervjuerna är att jag ska få ett material som beskriver förhållandet mellan politier och tjänstemän i

kommunen. Jag anser således att min validitet är tillräcklig. Eftersom denna uppsats syfte är att undersöka vilka förutsättningar det finns för informellt inflytande över politiker i en svensk kommun så kommer uppsatsen inte att på något vis försöka bevisa att det faktiskt skett någon form av informellt inflytande i Eslövs kommun.

Jag har ett källkritiskt förhållningssätt till de intervjupersoner som utgör mina empiriska källor. De har dock svarat rakt på mina frågor och har inte varit rädda att säga att de inte håller med om till exempel ett påstående som jag frågat om. Jag upplever därför att mina källor håller god kvalitet.

Det är viktigt att tydliggöra min förståelse för det ämne som undersöks i denna studie. Jag har tidigare arbetat som tjänstemän i en större svensk kommun. Jag är för närvarande också aktiv som fritidspolitiker i en kommun. Detta är inte något som jag har avslöjat för de intervjuade före intervjuerna. Men om de i efterhand har frågat så har jag varit öppen med det. Det är föga troligt att det skulle påverka denna uppsats negativt. Snarare har det hjälpt mig under mina intervjuer att vara insatt i den kommunala kontexten.

Till en början var tanken att denna uppsats skulle bygga på intervjuer med både tjänstemän och politiker för att undersöka informellt inflytande i Eslövs kommun. Tyvärr så tackade tjänstemännen nej på grund utav olika orsaker. Jag valde ändå att fortsätta med denna uppsats som nu är inriktad på vilka förutsättningar som finns för informellt inflytande i Eslövs kommun. Jag är dock medveten om att den bild som ges i uppsatsen kan bli något ensidig och att intervjuer med tjänstemän hade ökat förståelsen för mitt ämne. Tyvärr har detta alltså inte varit möjligt.

## 3 Teori

I detta kapitel ges först en introduktion till vad begreppen makt och inflytande kan innebära. Efter det kommer det definieras vad som menas med informellt inflytande i denna uppsats. Sedan redogörs de teorier som kommer att användas för analysen av materialet i kapitel 4.

### 3.1 Vad är makt och inflytande?

Det engelska ordet ”*Power*” kommer ursprungligen från det latinska ordet ”*Potere*” och betyder ”att kunna”. Makt kan alltså definieras från grunden som att kunna göra någonting. I politisk bemärkelse kan begreppet definieras snarare som ett drivmedel i det politiska maskineriet. Rod Hague och Martin Harrop skriver:

Power is the currency of politics. Just as money permits the efficient flow of goods and services through an economy, so power enables collective decisions to be made and enforced. Without power, a government would be as useless as a car without an engine. (Hague & Harrop 2007: 10).

Både i den äldre latinska betydelsen av begreppet makt och i den politiska betydelsen är det ett begrepp utan den starka negativa värdeladdning som det ofta har i dagligt språkbruk. Makt tycks således vara närmast en självklar del av vårt nutida samhälle. Makt kan givetvis också missbrukas men i ett politiskt system så är den det medel som brukas för att verkställa politiska beslut.

Begreppen makt och inflytande hör nära samman. Hauge och Harrop beskriver dem som synonymer till varandra. Begreppet makt kan dock ha en mer våldsamt betydelse där makt utövas i form av hot eller våld (Hague & Harrop 2007: 10). Robert A. Dahl ser också en tydlig koppling mellan begreppen och framhåller att makt är något som skapas genom inflytande. Då någon har inflytande över staten så har denna någon också makt (Gottardis 2009: 14). Detta är en koppling mellan begreppen som ligger i linje med den jag kommer att ha i denna uppsats, inflytande är det jag undersöker emedan teorier om makt är de som knyter an till min uppsats.

Sammanfattningsvis definierar jag makt utifrån att det även finns en form av osynlig maktutövning som innevanare i ett samhälle eller en organisation tar för självklar. När man läser Hague och Harrops politiska definition av makt blir detta tydligt. Jag kommer i denna uppsats att titta på makt som en form av den politiska organisationens valuta och inte enbart den negativa formen av maktutövande.

## 3.2 Maktens tre dimensioner

Steven Lukes utkom år 1974 med sin bok ”Power a radical view”. Den är ett inlägg i en debatt mellan flera teoretiker om vad begreppet makt egentligen innebär samt hur det är möjligt att undersöka. Lukes hävdar att makten har tre ansikten och att det är möjligt att vetenskapligt undersöka alla dessa tre former av makt(Lukes 2008: 23-24).

Lukes kritiserar vad han kallar för den endimensionella synen på makt, Robert A. Dahls maktteori. Dahl definierar makt som att: A utövar makt över B om A kan få B att göra något som B annars inte skulle ha gjort(Dahl 1957: 202-203). Lukes menar att Dahls syn på makt är otillräcklig då den endast undersöker synlig maktutövning. (Lukes 2008: 28).

Lukes benämner Peter Bachrach och Morton Baratz maktperspektiv som den tvådimensionella synen på makt(Lukes 2008: 7). De kritiserar liksom Lukes Dahls maktperspektiv för att vara alltför otillräckligt för att undersöka makt. De menar att makt kan utövas även på andra sätt än vad Dahl hävdar. Makt kan utövas även genom att till exempel undanhålla ärenden från att komma upp på dagordningen överhuvudtaget. Således finns det även en indirekt makt som bör analyseras(Christensen et al. 2011: 37-38). Bachrach och Baratz tydliggör att de med sitt maktperspektiv inte kan se den makt som gömmer sig bakom någon form av konsensus. Vilket gör att deras tvådimensionella maktperspektiv endast kan undersöka synliga konflikter och den indirekta makten måste vara kopplad till en sådan(Christensen 2011: 38-40). Jag kommer dock i denna uppsats att bortse från detta då syftet är att föra ett resonemang om vilka förutsättningar det finns för ett informellt inflytande och inte att påvisa att någon faktiskt har utövat detta inflytande.

För Lukes behöver inte en formell position innebära makt: ”Men att inneha maktmedel är inte det samma som att vara mäktig.”(Lukes 2008: 79). Makt behöver inte handla om synliga eller ens medvetna handlingar från en aktörs sida utan kan likväl handla om bakomliggande sociala eller kulturella strukturer(Boréus 2009: 120-121). Lukes kallar sin egen maktanalys för den tredimensionella synen på makt.

Han har dock blivit kritiserad för att det inte existerar något sådant som objektiva intressen. En handling kan också enligt hans kritiker vara något som ligger i linje med någons intresse. Lukes har därmed fått kritik för att ha en inställning till makt som något nära kopplat till förtryck. En kritik han också tagit till sig då han år 2005 skriver: ”Makten kan bestå i att kunna påverka såväl positivt som negativt, andras såväl subjektiva som objektiva intressen.”(Boréus 2009: 121-122). Hans ändrade inställning till makt som begrepp ligger helt i linje med mitt eget resonemang tidigare och det är således denna senare ”förbättring” av Lukes teori som jag använder mig av i denna uppsats.

Avslutningsvis vill jag tydliggöra vad jag menar med informellt inflytande i denna uppsats. Informellt inflytande är en form av inflytande som inte är formell det vill säga finns dokumenterad eller på något sätt är knuten till en viss befattning eller position. Mer specifikt inbegriper den i denna uppsats dels

Bachrach och Bartatz indirekta makt och dels Steven Lukes makt över uppfattningar och intressen.

### 3.3 Tjänstemannens roll

Lennart Lundqvist tar upp skolor för vad en tjänstemans roll bör vara. De tre av dessa skolor jag kommer använda är: Ämbetsmannaskolan, Politikerskolan och Expertskolan (Lundqvist 1998: 107-108). Ämbetsmannaskolan menar att tjänstemannen huvuduppgift är att tjäna lagen och inte den politiska makten, denna skola kan också beskriva rollen som en demokratins väktare (Lundqvist 1998: 107). Politikerskolan innebär att tjänstemannen ska lyda under politiken och verkställa deras beslut. De som arbetar inom förvaltningen arbetar för politiken som endast kan ifrågasättas genom väljarnas val (Lundqvist 1998: 107). Expertskolan värdesätter tjänstemännens kunskap högt och tjänstemannen fungerar med sin expertkunskap som rådgivare i beslutsprocessen som är en form av problemlösning. Den som är expert ska ha vetenskaplig eller erfarenhetsbaserad kunskap (Lundqvist 1998: 108).

Experter är något som Stephen P. Turner också skrivit om. Han menar att en aktör kan få auktoritet genom sin kunskap. Något han benämner som ”cognitive authority”. På detta sätt kan en tjänsteman genom sin kunskap ha auktoritet. Tjänstemannen kan också vara en form av expert (Turner 2003: 23-24).

### 3.4 Teoretiskt ramverk för analysen

För att kunna besvara denna uppsats frågeställning: *Vilka förutsättningar finns för tjänstemäns informella inflytande över politiker i Eslövs kommun?* Kommer jag att använda mig av delar av den teori som presenterats i detta kapitel. I detta avsnitt förtydligas vilka teman och vilka teoretiska ramverk som min analys av det empiriska materialet kommer att bygga på.

Min analys kommer att bestå av följande teman: *Tjänstemännens förutsättningar att påverka dagordningen*, *Tjänstemännens förutsättningar för inflytande över politikens uppfattningar och intressen* och *Politikernas bild av tjänstemännens uppdrag*.

#### 3.4.1 Tjänstemännens förutsättningar att påverka dagordningen

Detta tema bygger på maktens andra dimension, vilken Sören Christensen med flera benämner som den indirekta makten (Christensen et al. 2011: 37). Denna dimension utgörs av Peter Bachrach och Morton Baratz maktteori. Jag kommer att använda mig av den del av Christensen mfl. analysmodell som kallas ”filter 1”.

Aktörer kan enligt denna påverka dagordningen i en beslutsprocess genom dels valet av beslutsarena och dels vilka problem som blir faktiska ärenden(Christensen et al. 2011: 41). Detta kan definieras som att:

A:s önsknings och intressen kan mest effektivt tillvaratas genom att några av de problem som B vill ska behandlas utestängs från beslutsarenan. Maktutövningen i filter I kan ses som en kamp om hur *beslutsarenans kapacitet och ärendeområde* ska definieras. (Christensen et al. 2011: 42).

Det kan finnas olika intressen hos olika aktörer vad gäller formuleringen av ärendena: ”Ju oprecisare ett ärende är desto större möjligheter för tolkningar innebär det.”(Christensen et al. 2011: 44). Viktigt att beakta är också att:

Maktutövning enligt filter I förutsätter en medveten handling från A:s sida för att förhindra B:s frågor att komma upp på dagordningen. (Christensen et al. 2011: 43-44).

Med detta teoretiska ramverk kommer jag att analysera mitt empiriska material utifrån frågeställningen: Hur ser tjänstemännens förutsättningar att påverka dagordningen enligt maktens andra dimension ut?

### 3.4.2 Tjänstemännens förutsättningar för inflytande över politikens uppfattningar och intressen

Maktens tredje dimension som bygger på Steven Lukes maktteori benämner Christensen med flera som makten över människornas uppfattningar och intressen(Christensen et al. 2011: 51). Lukes menar att en aktör kan utöva makt över en annan aktör genom att påverka dess uppfattningar och intressen:

A utövar makt över B genom att påverka B:s intresseuppfattning så att den överensstämmer med A:s intressen. Därigenom blockerar han B:s förmåga att uppleva egna verkliga intressen. (Christensen et al. 2011: 52).

Ett sätt som Lukes tar upp att utöva makt över någon annans intressen på, är genom auktoritet där en aktör på grund av en annans aktörs auktoritet kan påverkas till att gå med på att ha andra intressen än de som den hade från början(Christensen et al. 2011: 54). Viktigt här är att tydliggöra vad Lukes menar med auktoritet:

Med auktoritet menar Lukes en situation där B, trots en intressekonflikt med A, accepterar att A har auktoritet på det gällande området. (Christensen et al. 2011: 55).

Den som utövar inflytande över en annan person behöver inte heller själv vara medveten om detta enligt Lukes teori(Lukes 2008: 61). Han menar också att det även om det tycks finnas ett samförstånd bakom ett beslut inte behöver vara så att det faktiskt är så. En aktör kan vara otillfredsställd men ändå acceptera en annan

aktörs intresse då inga andra alternativ tycks finnas utan: ”Tillståndet ses som naturligt eller oföränderligt.”(Christensen et al. 2011: 54). Viktigt att tydliggöra är att man som forskare inte kan komma fram till vilka egentliga intressen en aktör har, det måste man komma fram till genom att fråga dem(Christensen et al. 2011: 61).

Med detta teoretiska ramverk kommer jag att analysera mitt empiriska material utifrån frågeställningen: Hur ser tjänstemännens förutsättningar för inflytande över politikens uppfattningar och intressen ut?

### 3.4.3 Politikernas bild av tjänstemännens roll

För att besvara min frågeställning tror jag en viktig pusselbit kan vara att även göra en enkel analys av politikernas bild av tjänstemännen i kommunen. Denna gör jag utifrån tre av de tjänstemannaskolor som Lennart Lundqvist tar upp i sin bok ”Demokratins väktare”. Skolorna är: *Ämbetsmannaskolan*, *Politikerskolan* och *Expertskolan*(Lundqvist 1998: 107-108).

Jag kommer att analysera vilka av dessa skolor som Eslövs kommuns tjänstemän kan placeras in under och hur detta kan tänkas påverka deras förutsättningar för informellt inflytande över politikerna i kommunen. Jag analyserar genom att ställa frågan: Till vilka ämbetsmannaskolor beskriver politikerna att tjänstemännen tillhör och hur kan detta påverka förutsättningar för informellt inflytande över politikerna?



## 4 Analys

Kapitlet innehåller en analys av det empiriska materialet och är indelat i två analysavsnitt. Den första bygger på maktens andra dimension och den andra bygger på maktens tredje dimension.

### 4.1 Tjänstemännens förutsättningar att påverka dagordningen

Avsnittet är indelat i tre delar. Den första fokuserar på inflytande över vad som tas upp på dagordningen, den andra på inflytande över ärenden som tas upp på dagordningen och den sista på hur det politiska läget kan påverka förutsättningarna för inflytande.

#### 4.1.1 Påverkan på vad som tas upp på dagordningen

Intervjuszvaren vad gäller tjänstemännens möjligheter att påverka dagordningen har varit tvetydiga. När jag frågar en av dem om de upplever att tjänstemännen på något sätt har möjlighet att påverka dagordningen så blir svaret:

Jae... Det kan nog en duktig ledare göra och... Alltså det är ju ordföranden som sätter dagordningen, men det är ju alltid. Det sker ju alltid i dialog. (...) Sen är det ju ordföranden som bestämmer om ett enskilt ärende, att det tar vi inte denna gången. Så det är ju trots allt ordföranden som bestämmer.

Detta kan tolkas som att ordföranden är den som beslutar om den slutgiltiga dagordningen. Vi kan se detta som den rent formella makten över dagordningen. Det vill säga ordföranden har den formella makten över vilka ärenden som behandlas och inte behandlas. Ordföranden är dock inte ensam om att utforma dagordningen utan detta sker i dialog med ansvarig tjänsteman.

Eslöv har endast två heltidsanställda politiker och tjänstemännen är de som vet vilka ärenden som behöver tas upp på dagordningen. Tjänstemännen har alltså ett inflytande över dagordningen och möjlighet att filtrera de ärenden som tas upp på dagordningen. I och med att dagordningen sätts i dialog med ordföranden i nämnd eller styrelse så har ordförande emellertid den formella kontrollen över vilka ärenden som slutgiltigt finns på dagordningen.

Tjänstemän kan dock påverka dagordningen genom att hindra deras hjärtefrågor från att påverkas i motsats till deras intressen. Ett exempel på detta är när en tjänsteman inte ville ta bort subventioneringen av mat för äldre i kommunen vilket det fanns en politisk vilja att göra. En politiker berättar:

Vi hade ju subventionerad mat för pensionärer som kunde gå och äta här, på Karidal. Ja på vilket boende som helst i stort sett till ett subventionerat pris. Och det sa jag att så kan vi inte ha det därför att dagens pensionärer har det rätt så bra med ATP-system och allting sånt. Så att eh... Men det tyckte han var fel, att det skulle va kvar.

Samma politiker poängterar dock att:

Det finns ingen anledning om att strida om en sån fråga heller tycker jag, utan att det. Det tog vi ju senare. Och det ska jag väl också säga att jag fick reda på det efteråt att han var motståndare till det så att jag visste nog inte det då.

Här vill jag hävda att det förekommit någon form av påverkan på dagordningen, då det har funnits en politisk vilja att förändra, men en tjänsteman har satt stopp för det utan att politikern varit medveten om detta motstånd. Detta tycks alltså vara en medveten handling från tjänstemannens sida att förhindra att ett beslut fattades. Maktutövning enligt filter 1 sker då:

Maktutövning enligt filter 1 förutsätter en medveten handling från A:s sida för att förhindra B:s frågor att komma upp på dagordningen. (Christensen et al. 2011: 43-44).

Även om politikern inte upplevde det som viktigt att strida om denna fråga är det ett exempel på hur en tjänsteman kan påverka dagordningen om viljan finns där. Därmed finns också förutsättningar för tjänstemannen till informellt inflytande.

#### 4.1.2 Påverkan av innehållet i de ärenden som tas upp på dagordningen

Det finns även en annan del av beslutsprocessen där tjänstemannen har möjlighet att utöva inflytande över ärendena på dagordningen. Nämligen då de skriver underlag och tjänsteskrivelser till ärendena som ska upp på dagordningen. En politiker säger att: ”De som skriver dem de har ju möjlighet att påverka besluten genom att skriva på ett visst sätt.” Detta tillsammans med hur tjänstemannens och politikerns roll är uppbyggda där politikerna är lekmän som ska fatta beslut som bygger på tjänstemännens utredningar och underlag kan skapa goda förutsättningar för tjänstemäns inflytande.

En viktig del i förhållandet mellan tjänstemän och politiker som har framkommit på något sätt i alla intervjuerna är att politikerna måste ha förtroende för tjänstemännen och deras professionalitet:

Alltså inte minst i kommunalpolitiken är det ju, alltså vi är totalberoende av att vi har tjänstemän som är professionella för vi är ju inte det.

Att politikerna är så totalberoende av tjänstemännens professionalism skulle kunna bli problematiskt. Jag vill påstå att tjänstemannen i ett sådant förhållande har möjligheten att påverka hur dagordningen formuleras vare sig de är medvetna om det eller ej. Detta kommer jag mer in på i nästa avsnitt, då Steven Lukes maktteori menar att makt kan utövas omedvetet (Lukes 2008: 61).

Enligt Bachrach och Baratz kan en aktör påverka genom hur ett ärende definieras, då till exempel en oprecis definition öppnar upp för större tolkningsmöjligheter då ärendet är beslutat, än ett mer precist definierat ärende (Christensen et al. 2011: 42, 44). Mot bakgrund av detta så skulle det alltså med den tillit som politikerna behöver ha till sina tjänstemän vara möjligt för tjänstemannen att påverka formuleringen av de ärenden som tas upp på dagordningen utan att politikerna behöver märka det. Inte minst gäller det politiker som är fritidspolitiker, vilket kan vara svårt att kombinera med arbete och familj. De har inte samma möjlighet att hinna sätta sig in i beslutsunderlag som en heltidspolitiker. En av de intervjuade säger så här om rollen som fritidspolitiker:

Ja, villkoren för fritidspolitiker är inget vidare i Sverige idag. Alltså har du bara en ersättningsplats i en nämnd eller så är det väl okej men... När man börjar vara borta för mycket från jobbet så blir det jobbigt. Och vi har väldigt många som inte orkar med det politiska uppdraget om man samtidigt har ett heltidsjobb och en familj hemma.

På frågan om tjänstemännen har möjlighet att påverka dagordningen svarar en av politikerna:

Inte dagordningen så till vida vilka frågor som kommer upp. Men de har ju en påverkan på vilka beslut det blir i vad de väljer att presentera i den frågan.

Detta tolkar jag som att tjänstemannen som handlägger ett ärende inför politikernas beslut skulle kunna presentera en fråga på flera olika sätt och välja att ta upp eller inte ta upp saker som har med frågan att göra. Detta innebär också att tjänstemannen trots allt har en viss makt över dagordningen och därmed förutsättning att ha inflytande över de beslut som denne handlägger.

#### 4.1.3 Det politiska lägets möjliga konsekvenser för dagordningen

Det politiska läget i Eslövs kommun under mandatperioden 2006-2010 är intressant. I kommunfullmäktige och kommunens nämnder och styrelser hade Sverigedemokraterna vågmästarställning. Den största av minoriteterna i kommunfullmäktige styrde, dvs. S, V och MP. En politiker kommenterar läget som uppstod när oppositionens budget oväntat klubbades igenom i

kommunfullmäktige i november 2009 genom att Sverigedemokraterna utnyttjade sin vågmästarställning:

I det läget så skapar det en väldig osäkerhet i en organisation på tjänstemannasidan att vad är det nu som gäller. Vem är det som styr egentligen? Vem ska vi tro på? Och då är ju alltid risken att man går sin egen väg. Att de bestämmer liksom huller om buller och gör vad de tycker blir bäst och då har man fått ett tjänstemannastyre ju.

Politikern tror dock inte att det i slutändan påverkade själva processen särskilt mycket. Det är dock inte detta som är intressant utan snarare vilka förutsättningar som skapas i ett läge där det skapas en osäkerhet kring vilka politiker som innehar makten i kommunen. Om det vanligtvis är ordförande i nämnder och styrelser som innehar den formella makten, kan det då en minoritet styr skapas en osäkerhet om ordförande får igenom de beslutsärenden som denne väljer att ta upp på dagordningen.

Enligt en politiker finns en risk att tjänstemännen i ett sådant läge drar sig för att ta upp ärenden för politiskt beslutsfattande och istället försöker fatta fler beslut på tjänstemannanivå:

Alltså de påverkades ju under hela mandatperioden för det är också ganska frustrerande att inte veta vilken herre man tjänar så att säga. Och då, alla kloka tjänstemän vill ha en... Och det är jag övertygad om att alla kloka tjänstemän vill ha en tydlig politisk ledning. (...) Men när det är osäkert vem som egentligen, vilka förslag som kommer att vinna så finns en väldigt stor risk att enskilda tjänstemän passar på att driva sin egen politik. (...) Politikerna får syssla lite med långsiktiga mål och sånt skit och så kör vi verksamheten. För det är ändå inte de som bestämmer. Och det är förödande för den politiskt styrda verksamheten när det blir på det viset.

Det skapas alltså förutsättningar som dels underlättar för tjänstemännen att utöva mer inflytande genom att inte föra upp beslutsärenden på dagordningen. Men det tycks också skapas motivering för tjänstemän som kanske egentligen inte har ett intresse av att styra över den politiska dagordningen men nu i bristen på tydlighet och för att kunna driva den verksamhet man ansvarar för tar beslut som egentligen skulle ha tagits upp för beslut på den politiska dagordningen.

Mot bakgrund av denna politiska situation som rådde under denna mandatperiod och politikernas berättelse om denna så vill jag hävda att förutsättningarna för tjänstemännens möjligheter att påverka dagordningen kan påverkas av hur den politiska makten i kommunen är utformad.

#### 4.1.4 Sammanfattning av förutsättningarna att påverka dagordningen

Det finns förutsättningar för ett informellt inflytande över dagordningen, där tjänstemännen har en viktig roll och funktion i själva beredandet av ärendena. Det kommunala systemet med tjänstemän och politikers olika roller skapar förutsättningar för ett informellt inflytande över den politiska dagordningen för

tjänstemännen. Inte minst gäller det i tjänstemännens möten med fritidspolitiker som har svårt att överblicka tjänstemännens underlag som de producerat och definierat beslutsärendet i. En viktig faktor tycks också kunna vara det politiska läget i kommunen som skapade förutsättningar för tjänstemäns informella inflytande 2006-2010.

Det som dock försvårar analysen utifrån maktens andra dimension är att det endast är en medveten handling från en aktör som kan räknas som inflytande (Christensen et al. 2011: 43-44). Omedvetet inflytande är dock möjligt enligt Lukes teori och kommer tas upp i nästa avsnitt.

Tjänstemännens förutsättningar att påverka dagordningen kan alltså bero på det kommunala systemets uppbyggnad och det politiska läget i kommunen.

## 4.2 Tjänstemännens förutsättningar för inflytande över politikens uppfattningar och intressen

I denna del kommer jag att analysera de förutsättningar som finns i kommunen för tjänstemän att utöva inflytande över politikens uppfattningar och intressen.

### 4.2.1 Tjänstemannarollens auktoritet

En intressant tanke som har växt fram under de intervjuer jag har genomfört är att det skulle kunna vara så att tjänstemännen har möjlighet till inflytande över politiken genom deras roll som tjänstemän. Det är en tanke som växt när politiker har sagt att de måste förlita sig till att tjänstemännen utför sitt jobb korrekt och att systemet bygger på ett förtroende mellan tjänstemän och politik. En politiker säger att: ”Det är viktigt att kunna lita på tjänstemännen och kunna göra det och att ha tjänstemän som jag kan lita på.” Detta ter sig ganska självklart.

Men att politikerna måste förlita sig till tjänstemännen kan också vara problematiskt eftersom att tjänstemännen inte är demokratiskt vald vilket en kommunpolitiker är. Det problematiska är inte enbart att politikern måste förlita sig till tjänstemännens underlag. Tjänstemannarollen är i sig självt auktoritär i förhållande till politikerna i vissa avseenden. Den auktoritet som ligger i den beslutande formella makten ligger givetvis hos de folkvalda politikerna, men tjänstemännens auktoritet är en annan. Det är en auktoritet som byggs upp av expertis och kunskap.

Då jag har frågat politikerna vad de förväntar sig av en tjänsteman så har alla svarat att de, bland annat, förväntar sig någon form av kunskap: ”De är anställda för att de har sin specialkunskap”. En politiker tycks ta tjänstemännens kunskap för en självklarhet: ”Ja och sen att de är kunniga på sitt ämne och kan verksamheten, det är väl självklarheter i och för sig.” Tjänstemännen finns alltså i kommunen för att politikerna behöver deras kunskap. Detta skapar ett förhållande

där tjänstemannen, trots att de är underställda politiken, har en form av övertag. En politiker berättar om rollen som fritidspolitiker:

Och sen är det ju naturligtvis svårt å. Man är i ett underläge och så sätta sig in i all information om man har begränsat med tid. (Min följdfråga: ”Vad menar du med underläge?”) Gentemot tjänstemännen som jobbar med som har det som sin profession.

En politiker kan alltså uppleva sig som i ett underläge i förhållande till tjänstemännen, trots att det är politikern som har den formell auktoriteten. Tjänstemannens övertag i form av information och kunskap blir alltså en form av auktoritet, som liknar det Stephen P. Turner kallar för ”cognitive authority”, där en aktör får auktoritet genom att besitta kunskap som andra inte besitter (Turner 2003 23-26). Lukes menar att genom att en aktör (A), i detta fall en tjänsteman, innehar en auktoritet kan den andre aktören (B), politikern, acceptera A:s intresseuppfattning på grund av A:s auktoritet och därigenom kan A påverka B:s intressen (Christensen et al. 2011: 55).

Dessutom menar Lukes att det inte måste finnas en medvetenhet hos en aktör om att denne utövar inflytande över någon annan utan detta kan ske helt omedvetet (Lukes 2008: 37). Det är alltså möjligt att tjänstemän i en kommun helt omedvetet har inflytande över politikernas uppfattningar och intressen. Det är alltså inte fråga om några ”onda” avsikter från tjänstemännens sida, utan det handlar om hur det politiska kommunala systemet är uppbyggt och vilka förutsättningar detta system skapar för tjänstemannainflytande.

Tjänstemännens kunskapsövertag kan också göra dem till experter. En del av tjänstemännens uppdrag är att underlätta politikernas beslutsfattande genom att bidra med sin expertis på ett visst område. Denna roll är den som expertskolan föreskriver (Lundqvist 1998: 108).

Tre av fem politiker ansåg att tjänstemännen kan likställas vid experter. En av de andra två menade att det var svårt att säga vad en expert var för något, eftersom det är ett begrepp som används så olika av olika personer. Den siste politikern menade att tjänstemännen var ”bredare” än en expert, vilken denne ansåg bör vara mycket specialiserad. Om vi ändå ser på tjänstemannen som en expert inger detta också i sig någon form av auktoritet. Tjänstemannen besitter inte enbart andra kunskaper än politikerna utan är expert på det område denne handlägger. Dennes utlåtande kan då, med denna expertauktoritet komma att väga tungt. En av de intervjuade svarar på frågan om tjänstemän kan kallas för experter:

Absolut. Vissa. Visst det är klart. Alltså du har en stadsarkitekt han är expert. Du har en vård och omsorgschef, det är klart hon är expert. Du har en kassör. (Min fråga: ”Du menar ekonomichefen?”) Ja ekonomichefen. Så att eh... Det är klart det finns. Och sen har du ju en massa tjänstemän som är på miljösidan och... Visst det finns experter överallt.

Det finns alltså ett brett spektra av experter i kommunen, alla med sin speciella kunskap och kompetens. Citatet tydliggör inte enbart hur många olika typer av experter det finns utan också hur bred kommunens verksamhet är och

därmed också hur beroende politikerna blir av att det finns expertis på olika områden inom kommunen.

Innebär det att politikerna i kommunen själva upplever denna expertauktoritet? En av politikern svarar så här på frågan om denne upplever att det kan va svårt att ifrågasätta en expert:

Mm. Vi kan ju. Väldigt sällan kan vi ifrågasätta en tolkning av lagen eller mätvärden om det är nåt miljöärende eller... Det kan vi ju inte göra. Däremot kan vi ifrågasätta tolkningar av det och konsekvenser det är där vi kommer in. Det är alltid ett val. Om du har den här faktan vad gör du med det? Då är det val liksom. Du har ett barn som far illa du måste placera det, du måste ta det från familjen och placera det i ett familjehem till exempel. Då finns där inte bara ett familjehem att välja på.

De flesta politikerna upplevde likt denna politiker att de kunde ifrågasätta tjänstemännen och även då i deras roll som experter. Detta citat sätter dock fingret på en del där politikern måste förlita sig på tjänstemannens expertbedömning och en del där det finns större möjlighet för politikern att ifrågasätta tjänstemannens bedömning.

Är det då så att om politikerna upplever att de kan ifrågasätta tjänstemännen och deras expertis finns inga förutsättningar för tjänstemännen att ha inflytande över politikernas intressen och uppfattningar? Så är det naturligtvis inte. Enligt Lukes är det den yttersta formen av inflytande då en aktör påverkar någon annans intressen och uppfattningar utan att denne är medveten om det(Lukes 2008: 35). Det finns förutsättningar för tjänstemännen att göra detta då de, som jag tidigare har påpekat, är med och definierar beslutsärendena, genomför utredningar och skriver underlag. Man kan se det som att eftersom tjänstemännen utformar de beslut som sedan fattas så har de intressen och uppfattningar som politiken förmedlar utåt genom fattade beslut sin grund i tjänstemännens handläggande av ärendena. Det är inte så att jag menar att det sker ett medvetet styrande av politikernas intressen och uppfattningar i kommunen. Det är istället en förutsättning för omedveten påverkan från tjänstemännen som finns. Denna är inbyggd i den svenska kommunala förvaltningens system och finns säkerligen i alla kommuner.

#### 4.2.2 Den svåra rollen som fritidspolitiker

Mot bakgrund av det som tagits upp i föregående avsnitt är det också viktigt att diskutera hur politikerna upplevde rollen som fritidspolitiker. Jag har genom intervjuerna förstått att förutsättningarna för fritidspolitiker är tuffa: ”Jag fattar egentligen inte varför det är så många som faktiskt vill va fritidspolitiker för det är skittufft.” Det som är tufft är att på fritididen hinna med att sätta sig in i de ärenden som man som fritidspolitiker ska vara med och besluta om. Det är inte bara fråga om tiden för själva sammanträdet utan mycket tid som behövs för att sätta sig in i verksamheten och beslutsärendena med tjänstemännens underlag och skrivelser.

Jag frågar en av politikerna hur denne ser på rollen som fritidspolitiker:

Ja, villkoren för fritidspolitiker är inget vidare i Sverige idag. Alltså har du bara en ersättningsplats i en nämnd eller så är det väl okej men. När man börjar vara borta för mycket från jobbet så blir det jobbigt. Och vi har väldigt många som inte orkar med det politiska uppdraget om man samtidigt har ett heltidsjobb och en familj hemma...

Det är ännu svårare för dessa fritidspolitiker att ha möjlighet att sätta sig in djupare i de underlag och tjänsteskrivelser som finns till varje beslutsärende. Som ny fritidspolitiker kan det vara ännu svårare att få grepp om den verksamhet som man ska vara med och besluta om:

Det är jättesvårt. Alltså tjänstemännen kommer ju och drar sina ärenden på nämnden till exempel och säg då att det kommer en rektor från gymnasiesärskolan med alla de specifika problemen som finns på en gymnasiesärskola. Och då är det ju väldigt svårt som nämndspolitiker om jag aldrig har sett verksamheten, eller inte vet vilka kategorier av elever. Det är väldigt svårt att ifrågasätta om den rektorn står och säger att jag måste ha ytterligare en tjänst för nu har vi en som har... En multihandikappad som vi måste och bla, bla, bla.

För fritidspolitikern, och särskilt för den oerfarna, tycks det vara svårare att ifrågasätta tjänstemän, då kunskapsglappet emellan dem är stort. Jag vill hävda att tjänstemannarollens auktoritet i detta förhållande kan växa sig än större. Detta kan givetvis även bero på vem personen är. En politiker tror inte att fritidspolitiker nödvändigtvis har svårare att ifrågasätta tjänstemännen:

Äh. Det där har säkert med personlighet att göra... (Min fråga: "Tror du det?") Ja. Är man en jävla buffel så spelar det väl ingen roll om man är heltidare eller fritidare.

Här uttrycks alltså att det snarare är beroende av vem som innehar rollen som fritidspolitiker än själva rollen i sig. Enligt Lukes teori är det dock snarare rollen som är det viktiga, då tjänstemannen har viss auktoritet som kan påverka om politikern väljer att gå ifrån sina egentliga intressen och istället ställa sig bakom tjänstemannens. Visst kan det vara så att olika personer agerar på olika sätt. Men om systemet bygger på ett förhållande mellan tjänstemän och politiker och fritidspolitikern i sin roll har ett större kunskapsglapp än heltidspolitikern, menar jag att fritidspolitikerns roll är en förutsättning som kan möjliggöra inflytande över dennes intressen och uppfattningar. En av politikerna kommenterar fritidspolitik så här:

(..) hela konstruktionen på det här med fritidspolitiken bygger på det här att man som politiker måste ha förtroende för sina tjänstemän. Och det är liksom hela den kommunala världen är uppbyggd på det viset. Och därför så är det ju väldigt... Det är fint att vara tjänsteman i den kommunala världen, det är riktigt fint, men det är ett oerhört ansvar att se till att de som beslutar får rätt underlag och att man servar dem så att de begriper vad det är de sysslar med. Och du är skyldig att se till att dina politiker har förstått som tjänsteman.



Citatet visar att själva konstruktionen med fritidspolitiker gör att tjänstemännen har ett stort ansvar för vilket underlag de förmedlar till politikerna. Det visar emellertid att det är fullt möjligt att hävda att förutsättningar för ett vad man skulle kunna kalla osynligt och omedvetet inflytande över politikens intressen och uppfattningar är inbyggt i systemet. Fritidspolitikern är nämligen beroende av tjänstemännens underlag, kunskap och expertis för att kunna fatta övervägda beslut.

#### 4.2.3 Den komplicerade beslutsprocessen om en budget

Alla politiker har intervjuats om budgetprocessen för 2010 års budget. Budgetprocessen är en av kommunens allra viktigaste beslutsprocesser där kommunens folkvalda politiker beslutar om prioriteringar inom kommunens samlade verksamheter (Svensson 1991: 11). En politiker berättar om den tyngd som budgeten har rent politiskt:

Budgeten är ju inte bara nåt spel för gallerierna. Utan det är ju ett verktyg som hela verksamheten ska rätta sig efter året därpå därför att vi fördelar alla resurserna. Vi fördelar alla resurser i den här kommunen vi har inte kvar några interna pengar nånstans utan allting går ut i verksamheten. Så att det är ju ett väldigt styrande dokument.

Då budgetprocessen har stor betydelse för kommunen som helhet är det också intressant att undersöka närmare hur politikerna upplever deras förhållande till tjänstemännen i denna. Då processen påbörjades 2009, var året då finanskrisen på allvar började göra sig kännbar i de svenska kommunerna. I Eslövs kommuns budget för 2010 står: ”Årets resultat är positivt 2010 men negativt under 2011-2012. Den finansiella målsättningen uppnås inte under perioden.” (Eslövs kommun 2009: 8). Detta år hade kommunen dessutom besparingar att genomföra vilket gjorde processen än mer svår för politikerna:

Alltså det är ju ändå svårare att differentiera sig när vi ska dra ner. Man vinner inga röster på neddragningar oavsett vad man gör. Man ska ju komma ihåg att detta var ett valår.

Besparingarna var naturligtvis inte heller populära ute i verksamheterna:

Och det var inte populärt och samtidigt när vi diskuterade det med respektive nämnd så var samtliga väl införstådda med situationen, det hade ju inte undgått någon att finansvärlden stod i brand.

Nu hade den globala finanskrisen kommit till Eslöv och politikerna blev tvungna att göra viktiga prioriteringar. Dessutom var det en budget före det stundande valet, vilket gjorde processen än mer komplicerad. I budgetprocessen var politikerna också beroende av tjänstemännen och deras expertis:

Ja när det gäller siffror. Underlaget måste jag ha tjänsteman. Jag kan inte sitta och göra mitt eget underlag. Det har jag varken tid, resurser och ork att göra. De måste ju servera oss ifrån förvaltningen och från kommunledningen.

Det kan ju tyckas ganska självklart att politikerna måste förlita sig till tjänstemännen när det kommer till de ekonomiska bitarna. Men jag tycker att citatet samtidigt visar på att politikerna ändå är mer beroende av tjänstemännen än vad allmänheten tror. En politiker berättar om hur det gick till i en nämnd när politikerna skulle göra en prioritering mellan olika nedskärningsalternativ i verksamheten:

Det är ju inte jag som sitter med siffrorna. Utan vi talar om i nämnden vad vi tycker och tänker och vilket håll vi ska gå och sen plockar tjänstemännen fram det hela. När det gäller nedskärningar så kommer de med prioritetslista. Det här skulle man kunna skära i. Och då får ju vi då sitta med röd penna och stryka ner tills vi kommer ner till de här talen som det handlar om och minska budgeten med.

Politikerna ger alltså ett uppdrag till tjänstemännen som styr dem i vad för prioriteringsförslag som ska läggas fram för beslut till politikerna i ett senare skede. Det är dock viktigt att inte glömma bort att för alla beslut som fattas finns det säkerligen också de som inte har beslutats. (Lukes 2008: 49). I detta fall får politikerna prioritera mellan olika förslag till besparingsåtgärder, men det bygger på tjänstemännens bedömning om vad som är rimligt att lägga fram som förslag till politikerna. Även om politikerna har tydliggjort under vilka förutsättningar det ska sparas, finns det här en förutsättning för tjänstemännen att påverka politikernas intressen och uppfattningar genom sina bedömningar.

Lukes menar att det kan vara så att tjänstemän ibland inte reser vissa förslag därför att de tror att de inte kommer att falla i smak hos dem som styr. (Lukes 2008: 48). Det skulle alltså kunna vara så att vissa förslag som skulle kunna vara rimliga politiska beslut inte tas upp eftersom att tjänstemännen tror att det politiska styret inte kommer att acceptera detta. Säkerligen är det också så att tjänstemännen känner sitt politiska styre väl, men det behöver inte innebära att de alltid gör en sådan bedömning rätt.

Rollen som politiker i budgetprocessen uppfattas också som komplicerad att sätta sig in i särskilt i rollen som fritidspolitiker:

Ja alltså här önskar man att man hade en politisk tjänsteman som kunde hjälpa till framförallt som opposition i fritidspolitiken va. När du är inne några timmar i veckan och när du behöver skriva och matcha och följa med. (...) Och det fordras en viss vana för att kunna bryta igenom de här kommunala siffrorna.

Här kan vi än en gång se ett kunskapsgap där politikern menar att det krävs en del vana för att kunna ”bryta igenom” siffrorna. Detta är säkerligen något en politiker kan lära sig eftersom, men för de som inte kan konsten blir det kanske

svårt att helt förstå vad tjänstemännen menar. På frågan om det finns andra politiker som respekterar tjänstemännen för mycket svarar en politiker:

Jag kan säga att kommunjuristen har väldigt stor respekt, men hon är väldigt duktig också, och ekonomichefen också ifrågasätter man inte för att han börjar med en massa siffror som ingen begriper då.

I en process som budgetprocessen är ekonomichefen en central tjänsteman. Här ser vi tydligt hur politikerna kan uppfatta det som jobbigt att ifrågasätta det han säger utifrån att han besitter ekonomisk expertis som inte politikerna besitter. Istället kanske man i många fall drar sig för att ställa frågor. Det blir här tydligt hur Lukes teori om att en auktoritet omedvetet kan utöva inflytande över en annans aktörs uppfattningar och intressen kan te sig rent praktiskt. I budgetprocessen tycks det ha funnits sådana förutsättningar, då man förlitar sig till en central tjänstemans kompetens att föreslå rätt beslut då man själv inte har tillräcklig kunskap för att förstå.

Politikern upplever inte heller att de har så stora möjligheter att genomföra politiska förändringar i budgetprocessen. En av dem säger:

Alltså du kan ju komma till idéer, men vi har ju väldigt liten kunskap om kronor och ören ner på dem nivåerna som faktiskt bestäms. Alltså vi. Om man. Vi har en budget på en och en halv miljard i Eslöv så är det ju liksom 4 % på toppen som vi kan röra och allt det andra är ju personal och lokaler som du inte gör dig av med hur som helst. Det är ju verksamhet som ska vara igång som är lagstadgad så där är inte så mycket att göra. Så man har väldigt lite spelrum att göra några politiska förändringar egentligen.

Detta citat uttrycker något utav en uppgivenhet inför att det är svårt att som politiker komma in med nya idéer och förslag, då en stor del av verksamheten redan styrs på andra sätt, eller i princip inte ingår i den lokala kommunala politikens spelrum. Under intervjuerna har jag ibland upplevt det som att politikerna i mångt och mycket förvaltar en verksamhet som styrs från andra håll, både uppifrån och nerifrån snarare än styr över den själva när det gäller budgetprocessen. De flesta har svarat att det finns ett spelrum för dem att förändra endast ca 3-4 % av verksamheten. En av de intervjuade säger så här när jag frågar om denne har något mer att tillägga i slutet av intervjun:

Näe... Budgetprocessen den är ju så jävla tråkig. Ja men den är det va. Även om det är den som styr verksamheten tycker man. Men eh... Det är så mycket självklarheter i verksamheten som ett självspelande piano va så att. Om jag funderar på vad det är man har gjort. Det är väl ungefär som att rita med fingrarna i en vattenhink va.

Att verksamheten beskrivs som ett självspelande piano tyder på att politiken är något uppgiven inför möjligheten att påverka. I detta läge är kanske risken än större att tjänstemännen påverkar politikens uppfattningar och intressen då det är så stora delar av processen som präglas av självspelande verksamhet.

#### 4.2.4 Sammanfattning av förutsättningarna för inflytande över politikens uppfattningar och intressen

I detta avsnitt har jag visat på att tjänstemannen besitter en sådan auktoritet i form av ett kunskapsövertag i förhållande till politikerna. Denna auktoritet skapas i sig genom systemet med fritidspolitiker och är inget som är specifikt just för Eslövs kommun.

Tjänstemannens auktoritet skapar alltså förutsättningar för möjligheten till inflytande över politikens uppfattningar och intressen. Även den svåra rollen som fritidspolitiker påverkar dessa förutsättningar. Och i en komplicerad process som budgetprocessen kan vi se hur kunskapsgapet och systemet där verksamheten är styrda av lagar som inte de lokala politikerna rör över rent konkret skapar sådana förutsättningar.

### 4.3 Politikernas bild av tjänstemännens roll

Jag kan i mina intervjuer identifiera all tre tjänstemannaskolor. Politikerna i Eslöv tycks se sina tjänstemän dels som de som ska verkställa de beslut som man fattat i kommunen, alltså som det som Lundqvist kallar Politikerkolan(Lundqvist 1998: 107). Men många av politikerna lyfter också att stora delar av verksamheten är lagstyrd och att det är något de inte styr över eftersom att verksamheten där lyder under lagar som stiftas av riksdagen. Denna syn är det som Lundqvist kallar för ämbetsmannaskolan(Lundqvist 107). Slutligen har flera av politikerna beskrivit tjänstemännen som någon form av experter som förser politiken med sin expertkunskap. Denna syn på tjänstemannens uppdrag kallar Lundqvist expertskolan(Lundqvist 108).

Det tycks ofta vara så att tjänstemän befinner sig inom flera av dessa skolor på samma gång. Detta gör tjänstemannarollen komplex och det visar också på hur politiken inte är de som styr över tjänstemännen i alla frågor. Överlag i de intervjuer jag har genomfört tycks det som att det kan bli komplicerat när det finns en styrning från så många håll över verksamheten. Tjänstemannen är den som tolkar vad som måste göras enligt lagen för verksamheten och detta gör att tjänstemannen också i mångt och mycket kan tolka vad politikerna har möjlighet att fatta beslut om och ej. Detta gör förhållandet mellan politiker och tjänstemän till än mer komplext.

### 4.4 Sammanfattning av analysen

I denna studie av förhållandet mellan tjänstemän och politiker baserad på Eslövs kommun har jag kunnat identifiera ett antal faktorer som skapar förutsättningar

för informellt inflytande över politiken från tjänstemännen. Det kommunala systemet skapar i sig förutsättningar i och med att tjänstemännen handlägger de ärenden som politiken sedan fattar beslut om. De definierar på detta sätt ärendena som kommer upp på dagordningen. På detta sätt finns också förutsättningar att påverka politikens intressen och uppfattningar. Detta kan ske helt omedvetet endast genom tjänstemannens auktoritet. Systemet med fritidspolitiker skapar också förutsättningar då det i rollen som fritidspolitiker är svårt att greppa verksamheten och man är utelämnad till tjänstemännens expertis. Inte minst blir detta tydligt i en komplicerad beslutsprocess. Tjänstemännen har även viss möjlighet att påverka vilka ärenden som tas upp för beslut på dagordningen. Sen kan det politiska läget också skapa förutsättningar för informellt inflytande då till exempel det instabila politiska läge som fanns i Eslöv riskerade att leda till att tjänstemän fattade fler beslut på tjänstemannanivå.

Kopplat till dessa förutsättningar kan de olika roller som tjänstemännen ska ha både som expert till politikerna, tjänsteman under politikerna samt ämbetsman under lagen skapa en möjlighet för ytterligare förutsättningar för att informellt inflytande kan utövas över politikerna i och med den komplexa styrningen.

Samtidigt tror inte någon av de intervjuade politikerna att allmänheten vet hur förhållandet mellan tjänstemän och politiker ser ut i kommunen:

De ser inte skillnaden. (Min fråga: Du tror inte det?) Nej det gör de inte. Inte den stora allmänheten den breda allmänheten. De tror att jag som fritidspolitiker kan gå in här och säga att nu fixar vi ditt bygglov va, det kan jag ju inte.

Den breda allmänheten tycks alltså inte förstå vad politikerna egentligen gör och vilka förutsättningar för inflytande som faktiskt finns från tjänstemännen. Detta är viktigt att tydliggöra.

Sammanfattningsvis ska också sägas att politikerna överlag har uttryckt att de är väldigt nöjda med tjänstemännen i Eslövs kommun. De har berömt dem i mångt och mycket. En av dem säger:

Nä jag tycker verksamheten är jävligt bra. Och tjänstemännen är bra. Men det är precis som livet i övrigt va att man har olika uppfattningar om saker och ting va. Men man resonerar sig fram till ett resultat.

## 5 Slutsatser

Denna uppsats har syftat till att besvara frågeställningen: *Vilka förutsättningar finns för tjänstemäns informella inflytande över politiker i Eslövs kommun?*

De slutsatser jag gör efter mina intervjuer med politiker i Eslövs kommun är att det finns goda förutsättningar för tjänstemäns informella inflytande över politiker i Eslövs kommun. Det finns flera faktorer som skapar dessa förutsättningar. De centrala är: det kommunala politiska systemets uppbyggnad, fritidspolitikerollen, tjänstemännens auktoritet och det politiska läget. Detta inflytande behöver inte vara nåt negativt utan är en del av vårt politiska systems själva natur. Det är dock ur ett demokratiskt perspektiv viktigt att vara medveten om att dessa förutsättningar för tjänstemännens informella inflytande över politiken finns.

## 6 Referenser

### Publicerade referenser

- Boréus, Kristina (2009) *Makt i Politisk teori* Malmö: Liber AB
- Bryman, Alan (2008) *Social Research Methods – Third edition* Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, Sören, Daugaard Jensen, Poul Erik & Lindkvist, Lars (2011) *Makt Beslut Ledarskap – Märkbar och obemärkt makt* Stockholm: SNS Förlag
- Dahl A, Robert (1957) *The concept of power* i *Behavioral science 2*
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (2007) *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad – 3:e upplagan* Stockholm: Nordstedts juridik
- Eslövs kommun (2009) *Budget 2010 samt flerårsplan 2011-2012* Eslöv: Eslövs kommun
- Gottardis, Andreas (2009) *Makt i Texter i samtida politisk teori* Malmö: Liber AB
- Hague, Rod & Harrop. Martin (2007) *Comparative Government and Politics – An Introduction* Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Hall, Patrik & Löfgren, Karl (2006) *Politisk styrning – I praktiken* Malmö: Liber AB
- Hollis, Martin (1994) *The philosophy of social science – an introduction* Cambridge: Cambridge University Press.
- Kvale, Steinar (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun* Lund: Studentlitteratur AB
- Lukes, Steven (2008) *Maktens ansikten* Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB
- Lundqvist, Lennart (1993) *Det vetenskapliga studiet av politik.* Lund: Studentlitteratur AB
- Lundqvist, Lennart (1998) *Demokratins väktare* Lund: Studentlitteratur AB
- May, Tim (2001) *Samhällsvetenskaplig forskning* Lund: Studentlitteratur AB
- Svensson, Ingrid (1991) *Kommunens budget* Stockholm: Utbildningsförlaget Brevskolan
- Turner, Stephen P. (2003) *Liberal Democracy 3.0* London: SAGE publications Ltd

### Elektroniska referenser

- Statistiska centralbyrån, Befolkningsstatistik,  
*Folkmängd i riket län och kommuner 31 december 2011 och  
befolkningsförändringar 2011,*  
[www.scb.se/Pages/TablesAndChart\\_308468.aspx](http://www.scb.se/Pages/TablesAndChart_308468.aspx), Hämtdatum: 2012-05-20

## **Intervjuer**

Fem intervjuer med politiker i Eslövs kommun genomförda våren 2012.



# 7 Appendix

## Intervjuguide

### Budgetprocessen

#### **Vad kommer du ihåg från budgetprocessen för 2010 års budget?**

- Hur upplever du att du påverkade budgetprocessen?
- Kände du dig delaktig i den budget som till slut klubbades i kommunfullmäktige?
- Det var en budget som präglades av besparingar, hur var det att fatta beslut om den?
- Vad tänkte du när du första gången fick information om det svåra ekonomiska läget?
- Upplever du att det diskuterades olika alternativ?
- Vilka alternativ fanns det i så fall till det beslut om budget som fattades?
- Fanns det någon del i beslutet om budget som var extra svårt att besluta om tycker du?
- Hur hanterade du den svåra situationen? Om det nu var en svår situation.

### Förhållande till tjänstemän

#### **Hur upplever du att samarbetet mellan tjänstemän och politiker fungerar i kommunen?**

- Ifrågasätter du ofta tjänstemännens förslag till beslut?
- Hur ofta händer det att de förslag som tjänstemännen lagt fram för beslut återremitteras?
- Tycker du det är viktigt vilken expertis som tjänstemännen har?
- Tycker du att tjänstemännen handlägger ärenden på ett neutralt sätt?
- Finns det något som är svårt i rollen som politiker i mötet med tjänstemännen och deras roll?

- Hur tycker du att andra politiker förhåller sig till tjänstemännen?

### **Rollens som politiker**

#### **Hur upplever du din roll som politiker i budgetprocessen?**

- Hur tror du att allmänheten ser på samarbetet mellan tjänstemän och politiker?
- Upplever du att politikerrollen motsvarar den uppfattning du hade om rollen innan du första gången hade ett politiskt uppdrag?
- Hur ser du på rollen som fritidspolitiker?

### **Avslutning**

- Är det något mer du skulle vilja tillägga som du inte har fått sagt?