

Lunds universitet
Sociologiska institutionen



I DEMOKRATINS TJÄNST:

**Makt- och rollförändring mellan yrkespolitiker
och högre tjänstemän i svenska kommuner**

Författare: Kristin Nilsdotter Isaksson

Kandidatuppsats: SOCK01, 15 hp Internet

Vårterminen 2014

Handledare: Birgitta Ericson

ABSTRAKT

Författare: Kristin Nilsson Isaksson

Titel: I DEMOKRATINS TJÄNST: Makt- och rollförändring mellan yrkespolitiker och högre tjänstemän i svenska kommuner

Kandidatuppsats: SOCK01, 15 hp Internet

Handledare: Birgitta Ericson

Sociologiska institutionen, Lunds universitet vt 2014

Problem/Bakgrund

De senaste åren har det skett en stor omsättning av högre kommunala chefer. En del kan förklaras med pensionsavgångar, men en del har med något annat att göra. Tidigare undersökningar och forskning pekar på att vi har en kommunal tjänstemannaorganisation och politik i förändring, där trycket har ökat på både politiker och tjänstemän. En av riktningarna går mot en ökad politisk professionalisering och centralisering.

Syfte:

Uppsatsen syftar till att undersöka om den ökade politiska förändringen upplevs ha någon påverkan på kommunala chefstjänstemäns mandat och ansvarsområde samt förklara hur samspelet och maktförskjutningen mellan den högsta politiska ledningen och tjänstemannaledningen konstrueras: Att förklara vad som händer i relationen mellan kommunpolitiker och kommuntjänstemän när omvärlden förändras och ställer nya krav på såväl politisk ledning som kommunal förvaltning.

Innehåll:

Sju stycken högre chefstjänstemän inom kommunal förvaltning har intervjuats för att undersöka om de upplever att den politiska styrningen har ändrats de senaste åren, i takt med att den professionaliserats, samt för att undersöka hur deras arbetssituation och yrkesroll påverkas av den pågående kommunala utvecklingen. Det empiriska materialet har analyserats mot bakgrund av idéhistorikern Michel Foucault teorier om myndighetsstyrning, sociologen Jürgen Habermas diskurs om styrning, normer och medborgarskap samt sociologen Norbert Elias teoribildning om hur grupper konstruerar sin maktlegitimitet.

Slutsatser/Resultat:

Analysen indikerar att en ny maktfördelning äger rum mellan politiker och tjänstemän. Till grund för detta ligger ett ökat inflytande från såväl överkommunala myndigheter som allmänheten, vilket påverkar den kommunala förvaltningen. Detta har gjort att pressen på de bägge grupperna har blivit starkare och att de hårdare måste arbeta för att legitimera sitt uppdrag.

Nyckelord: *kommuner, kommunal förvaltning, politiker, tjänstemän, chefer, makt, rollfördelning*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING.....	s. 3
1.1 Bakgrund.....	s. 3
1.2 Syfte	s. 4
1.3 Frågeställning.....	s. 5
1.4 Begrepp/Definitioner.....	s. 5
2. TIDIGARE FORSKNING	s. 6
2.1 Kommunalt ledarskap i förändring.....	s. 6
2.2 Chefer i offentlig sektor.....	s. 7
2.3 Samhällsbygge och moral.....	s. 9
3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER.....	s. 10
3.1 Styrning och kontroll.....	s. 10
3.2 Demokrati och medborgarinflytande.....	s. 11
3.3 Makt och moralanspråk.....	s. 12
3.4 Teoretisk sammanfattning.....	s. 13
4. METOD	
4.1 Metodologiskt förhållningssätt.....	s. 15
4.2 Tillvägagångssätt och urval.....	s. 16
4.3 Påverkansfaktorer	s. 17
4.4 Etiska överväganden	s. 17
5. ANALYS	
5.1 Samarbete politiker och tjänstemän.....	s. 18
5.2 Förändrade villkor och nya uppgifter.....	s. 22
5.3 Politisk organisation i förändring.....	s. 24
5.4 Ökade krav från allmänheten.....	s. 25
6. SAMMANFATTNING OCH SLUTSATS	
6.1 Sammanfattning.....	s. 27
6.2 Slutsats.....	s. 30
6.3 Slutkommentar.....	s. 30
7. REFERENSLISTA.....	s. 31
8. BILAGA	
8.1 Intervjupersoner	
8.2 Intervjuguide	

1. INLEDNING

Ordningen mellan en kommuns politiska ledning och dess administrativa ledning inom en tjänstemannaorganisation är tämligen flytande. Det finns inte någon reglering av respektives uppgifter i kommunallagen och gränser mellan politik och tjänstemän varierar från kommun till kommun. Generellt verkar det som om gränsdragningen för respektives uppgifter är tydligare dragna i större kommuner, medan det i små kommuner finns ett mer flytande förhållningssätt.¹ Den senaste tiden har denna luddiga rollfördelning upplevts som ett problem. Sveriges Kommuner och Landsting, (ofta förkortat SKL och är en medlemsorganisation för Sveriges kommuner, landsting och regioner,) har gjort olika utredningar och tagit fram en rapport för att stödja kommunerna att komma tillrätta med gränsdragningen mellan politik och förvaltning. Slutsatsen i SKL-rapporten: *Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän*, är att kommunerna bör arbeta för en tydligare rollfördelning mellan politiker och tjänstemän.²

1.1 Bakgrund

De kommunala tjänstemännens uppdrag har alltid varit tvådelat. Dels den övergripande uppgiften att leverera god kommunal service till medborgarna och dels följa de direktiv och förordningar som kommer från endera den politiska organisationen eller från en statlig myndighet och kontrollorgan. Det är inte alltid dessa uppdrag korrelerar till varandra. En kommunal chefstjänsteman får alltid prioritera mellan dessa uppdrag. Bindningarna mellan de tre aktörerna i den kommunala förvaltningen: tjänstemän, politiker och allmänhet har förändrats på olika sätt genom åren och så även maktanspråken. Det finns en inbyggd hierarki i systemet. Tjänstemännen ska ansvara för att utföra det som politikerna beslutar. Dock är det inte så enkelt. Inom den kommunala förvaltningen finns mängder av strukturer som förhindrar att förvaltningen politiseras fullt ut. Kommunallagens likabehandlingsprincip är exempelvis en sådan reglerande lagtext. Ju fler strukturer som byggs upp inom den kommunala förvaltningen desto mer ökar kraven på en professionell hantering.

¹ Montin, Stig, *Politik och förvaltning i förändring*, Forskningsrapport 2 SKLs publicering, s. 12: http://www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=7535938c-e933-4c2f-9d2f-5dc3b366b3f3&FileName=Politik+och+f%C3%B6rvaltning+i+f%C3%B6r%C3%A4ndring+av+Stig+Montin.pdf 2014-03-18

² <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-812-9.pdf>, 2014-03-18, s. 66

Det finns riktningar som indikerar på en ökad professionalisering inom det kommunala chefskapet, men också inom den yrkesmässiga politikerkåren, det vill säga kommunalråden och då i första hand kommunstyrelsens ordförande. I takt med att nya styrningsfilosofier som *lean* och *new public management* introduceras i kommunerna så växer gapet mellan professionella tjänstemän och politiker å ena sidan och fritidspolitikerna å andra.³ Ett resultat av denna professionalisering ser vi bland annat i att kommunernas styre går mot en ökad centralisering. Vissa kommuner har helt slopat sin nämndsorganisation till förmån för en enda ”supernämnd” eller kommunstyrelse under en stark politisk ledning:

Så kallat ministerstyre är inte förbjudet i kommuner, men politiska beslut i detaljfrågor skapar vanligen oordning i byråkratin. Politiker som nyss har vunnit ett val har en tendens att fatta beslut som inte ligger på den nivå det ofta är tänkt (med visioner, mål och vad-frågor).⁴

Många politiker upplever ett längre avstånd från verksamheten i takt med att deras roll går från aktiv till strategisk styrning. En centraliserad politikerkår kan naturligtvis också ha att göra med att fritidspolitikerna i många kommuner blir allt färre och att återväxten har minskat.⁵

Den strategiska styrningen har dock blivit svårare då kraven på kompetens har ökat. En stor del av kommunens arbetsuppgifter styrs sedan inträdet i EU, direkt eller indirekt via lagar och direktiv från Bryssel. En undersökning som Sveriges kommuner och landsting har gjort visar att ungefär 60 procent av punkterna på en dagordning från kommunfullmäktige påverkas av EU.⁶ Att följa upp och kontrollera dessa riktlinjer åligger delvis den svenska staten och dess myndigheter. Det har medfört att olika former av kvalitetsgranskningar har ökat i omfattning under de senaste tio åren.

1.2 Syfte

Jag vill undersöka om ökade yttre krav på den kommunala organisationen har någon påverkan på tjänstemannaorganisationen, deras mandat och ansvarsområde. Det talas om ”stuprör och hängrännor”, där hängrännorna är det eftersträvansvärda helhetsperspektivet i kommunal styrning. Kommunchefen är tillsatt för att leda kommunkoncernen framåt och ha ett

³ Montin, Stig, *Politik och förvaltning i förändring*, Forskningsrapport 2 SKLs publicering, s. 12

⁴ Anna Cregård och Rolf Solli, *En spekulativ om ledningsformen i kommuner*, Forskningsrapport 1 SKLs publicering, s. 4 http://www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=e741f212-c1a9-4e18-b3c0-089fc4c16f45&FileName=Forskningrapport%2cEn+spekulativ+om+ledningsform 2014-04-10

⁵ Montin, Stig, *Politik och förvaltning i förändring*, Forskningsrapport 2 SKLs publicering, s. 9

⁶ http://www.skl.se/vi_arbetar_med/eu/eu_paverkar 2014-04-05

helhetsperspektiv, men vad händer när den politiska ledningen centraliseras allt mer och professionellt tillsatta politiker också tar på sig rollen att detaljstyra med helikopterperspektiv? Tidningen ”Dagens Samhälle” diskuterar den stora omsättningen av kommunchefer som ägt rum de senaste åren. En del av dessa kan förklaras med en stor pensionsavgång, men det finns andra anledningar, antyder undersökningen i artikeln. Bland annat konfrontationer och osämjor mellan den politiska ledningen och den högste chefen:

Den politiska ledningen har inte definierat rollen tillräckligt tydligt. Det är inte rimligt att så stora och komplexa organisationer som kommunerna inte har tydliga instruktioner för sin högsta chef.⁷

Syftet med min undersökning är att identifiera några av de samtida krav som ställs på politisk ledning och förvaltning samt förklara hur samspelet och maktförskjutningen mellan den högsta politiska ledningen och tjänstemannaledningen konstrueras. Jag vill undersöka om det under senare år har uppstått några särskilda spänningsfält mellan de båda grupperna och – i föreliggande fall – vilka orsaker som ligger bakom att det existerar.

1.3 Frågeställning

Vad händer i relationen mellan kommunpolitiker och kommuntjänstemän när omvärlden förändras och ställer nya krav på såväl politisk ledning som kommunal förvaltning?

1.4 Begrepp/Definitioner

Jag använder mig av olika begrepp för de olika roller jag analyserar i den kommunala förvaltningen. Med *politiker* avser jag folkvalda representanter i den kommunala organisationen. Majoriteten av dessa är *fritidspolitiker*, det vill säga att de ej har ett avlönat politiskt uppdrag. Det kan röra sig om s.k. *nämndspolitiker* i de olika kommunala nämnderna eller representanter i kommunfullmäktige. Med *yrkespolitiker* avser jag en avlönad politisk tjänst, sk. *kommunalråd*. I mindre kommuner är det oftast bara kommunstyrelsens ordförande, men i medelstora och större kommuner fördelas de olika politikområdena på fler tjänster. Med det något gammeldags, men ändå vedertagna begreppet *tjänsteman* menar jag personer som är anställda inom den kommunala förvaltningen. *Förvaltningschef* är en tjänsteman som leder en förvaltning. *Nämndsordförande* är en politiker som leder den politiska nämnd som är tillsatt att ge mål och riktlinjer för förvaltningens arbete.

⁷ Artikeln: *Rena chefskarusellen*, Dagens samhälle, nr 3, 2013

2. TIDIGARE FORSKNING

2.1 Kommunalt ledarskap i förändring

Offentliga myndigheter har, trots en inbyggd tröghet, alltid styrts efter olika rådande ledningsparadigm. Den kommunala förvaltningen är inget undantag. Både politikers och tjänstemäns roller har utvecklats och förändrats, både vad gäller funktion och ledning. Under första halvan av 1900-talet rådde en närmast Weberiansk legal-byråkratisk idealtyp där tjänstemännen styrning och politiska inflytande skulle hållas nere, så att tjänstemännen inte började förverkliga sina egna intressen och därmed införa ett icke-legitimt *tjänstemannavälde*. Byråkrater, enligt Weber⁸, är alltid tjänstemän och kan aldrig vara legitima beslutsfattare. 1960-talets tjänstemannaorganisation var ett exempel på detta. Tjänstemännen förväntades lojalt tjäna allmänintresset och skulle betrakta sin tjänst som ett privilegium. I takt med de fackliga organisationernas inträde i offentlig sektor under 1960-talet förändrades synen på de offentligt anställda tjänstemännen. Genom MBL (lagen om medbestämmande)- fick de anställda ett ökat inflytande över sin arbetsplats och relationen mellan tjänsteman och politiker kom att närma sig den privata sektorns uppdelning mellan arbetsgivare och arbetstagare.⁹

Under 1980-talet och 1990-talet växte olika managementstyrningar fram. Närmandet till den privata sektorn fortsatte och chefsbilden förändrades från en förvaltande tjänare till en stark och styrande ledare. Tjänstemännen blev mer välutbildade och politikerrollen förändrades från att ha varit styrande till att bli beställare och uppföljare.¹⁰ Från att under den första halvan av 1900-talet varit en offentlig sektor som expanderat gjorde 1980- och 1990-talets nedskärningar att tillväxttakten i den offentliga förvaltningen bromsades upp och en mer teknisk ekonomisk styrning infördes för att strama upp den offentliga sektorn samtidigt som en stor del av verksamheten i flera fall privatiserades. Denna utveckling ställer krav på en hårdare politisk styrning, ett expertinriktat förhållningssätt och en kontroll över verksamheten i form av granskning och olika styrsystem, som bl.a. *Lean production*.¹¹ Genom styr- och granskningsprocesser och olika stödsystem har även de så kallade ”hur-frågorna” inom

⁸ Parkin, Frank, *Max Weber*, Routledge, Cornwall:2004, s. 89

⁹ Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*, (Bergström, Tomas, *En förvaltning i demokratins tjänst. Den offentliga tjänsten i förändring*,) SNS Förlag, Falun:2012, s. 201

¹⁰ Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*, s.207

¹¹ Ibid.s. 210

politiken kunnat kontrolleras och tjänstemännen har åter fått minskat inflytande över processen i den kommunala styrningen. Det innebär att många kommunala chefer har ett helt batteri av system att använda sig av och rapportera in i: *systematiskt friskvårdsarbete, systematiskt arbetsmiljöarbete, systematisk lönekartläggning, system för att mäta och rapportera måluppfyllelse, rehabiliteringssystem, systematiskt jämställdhetsarbete, systematiskt brandskyddsarbete och kvalitetssäkringssystem* för att nämna några. I en undersökning uppgav 78 procent av drygt 2000 tillfrågade chefer att de inte hann sköta alla uppgifter som ingick i deras yrkesroll. Orsaken till detta uppgavs vara att den administrativa bördan ökat de senaste fem åren och blivit en yrkesmässig belastning, uppger branschtidningen Chef till Dagens Nyheter.¹²

Från en mer decentraliserad kommun och betoningen av en stark ledarroll i slutet av 1980-talet och till slutet av 1990-talet har nu pendeln svängt mot en mer hierarkisk organisation under 2000-talet. En av förklaringarna kan vara att det kommunala arbetet har blivit mer komplext. Dels i form av nya lagar sedan medlemskapet i EU och som ställer höga krav på både kunskap och kontroll hos de kommunala tjänstemännen, dels i form av nya mediers spridning på internet. Den kommunala styrningen har blivit mer komplicerad och transparent på samma gång.

2.2 Chefer i offentlig sektor

Ett stort forskningsprojekt om chefsrörlighet och chefshållbarhet i kommunala förvaltningar pågår sedan 2004 och leds av Göteborgs universitet, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap.¹³ Ett av syftena med projektet är att försöka förstå rörligheten för chefspositioner inom kommunal förvaltning och vilka faktorer som påverkar den. I projektets första rapport: *Chefers rörlighet i offentlig sektor* gjordes en studie där 86 chefer i offentlig förvaltning fick besvara en enkät om sin rörlighet på arbetsmarknaden. Vid sidan om detta togs det in ytterligare data från andra närliggande studier.¹⁴ Studien visar på att rörligheten inom offentlig sektor är mycket hög. Omkring var fjärde chef har slutat efter två år på sin chefspost, de flesta frivilligt:

¹² <http://www.dn.se/ekonomi/svenska-chefer-hinner-inte-skota-sitt-jobb/> (Publicerad 2012-05-22 10:49)

¹³ <http://socav.gu.se/forskning/aktuella-projekt/chefsrörlighet-och-chefshållbarhet-i-kommunala-forvaltningar/> 2014-05-09

¹⁴ <http://www.stressmedicin.com/upload/Regionkanslierna/ISM%20Instituttet%20f%C3%B6r%20stressmedicin/Publikationer/ISM-rapporter/ISM-rapport%2012%20Chefios.pdf>, s. 9 2014-05-09

”Analyserna tyder på att skälen till att man lämnar ett chefsjobb framförallt handlar om ett missnöje med de organisatoriska förutsättningarna.”¹⁵ Exempel på organisatoriska förutsättningar uppges bland annat som ”vikten av ha ett tydligt uppdrag och mandat”, bra administrativt stöd, ledningsstruktur och rollfördelning.¹⁶

Samma forskningsgrupp ledde tidigare ett annat stort sociologiskt forskningsprojekt, CHEFiOS-projektet, mellan åren 2008 och 2013 där en enkätstudie gjordes med 750 chefer i kommunal förvaltning från sju kommuner. Resultatet från det var omfattande. En av avhandlingarna i studien handlar om den kommunala organisationen och de många villkor som chefstjänstemän har att förhålla sig till:

Komplexiteten består främst i att många aktörer vill vara med och påverka hur verksamheten sköts; politiker på olika nivåer, strategiska chefer, brukare och deras anhöriga, personalen och deras företrädare, specialister och administratörer. Komplexiteten kommer sig också av att den byråkratiska ordningen med beslutshierarkier och regelstyrning fått sällskap av nya styrningsideal och organisationsformer¹⁷

En amerikansk studie från New Mexico State University, utförd av Michael Glissmeyer, James W. Bishop och R. David Fass¹⁸ har undersökt vad som påverkar att anställda slutar sina jobb. Denna undersökning gällde anställda inom myndighetsutövande verksamhet. De fann att två faktorer hade en direkt positiv inverkan på att man valde att sluta sitt jobb. Det ena var tvetydighet och oklarhet i yrkesrollen, ”*role ambiguity*”, där den anställde inte helt hade klart för sig vilka förväntningar som fanns på yrkesrollen eller hur mandatet för rollen såg ut. Den andra faktorn var en konflikt i yrkesrollen, ”*role conflict*”, där man exempelvis hade dubbla förväntningar på sitt arbete, eller där ledningsdirektiv gick emot laglighet eller en statlig policy:

Knowing that role ambiguity and role conflict have a direct positive relationship with intention to quit the organization could help law enforcement management keep employee retention higher, and inversely, keep turnover lower.¹⁹

2.3 Samhällsbygge och moral

I kommunal förvaltning kan det bli en rollkonflikt mellan exempelvis statliga och överstatliga direktiv och en politisk ledning. Staten kan, genom olika styrsystem, se till så att kommunen handlar så som en kommun ska, genom olika kontrollsystem och delar då också upp det

¹⁵ Ibid. s. 50 2014-05-09

¹⁶ Ibid, s. 31 2014-05-09

¹⁷ Björk, Lisa, Contextualizing managerial work in local government organizations, Göteborgs universitet, s. 62 https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/34265/1/gupea_2077_34265_1.pdf 2014-05-05

¹⁸ http://www.swdsi.org/swdsi07/2007_proceedings/papers/458.pdf 2014-05-04

¹⁹ Ibid, s. 466 2014-05-04

kommunala arbetet i olika politikområden. Ekonomen Michael Power varnar för att kontrollsystemen lätt förväxlas med verksamhet så att verksamheten anpassas till att passa in i granskningssystemet snarare än att utvecklas.²⁰ Detta kan bli en paradox då den politiska legitimiteten ligger i att tjänstemännen utför det som lokala politikerna gått till val och vunnit på enligt den politiska värdegrunden.

Sedan medeltiden har stat och samhällsbyggnad rört sig bort ifrån en moralisk dimension, och har allt mer organiserats utifrån en teknokratisk eller ekonomisk-rationell modell. Många sociologer från olika skolor har försökt fånga och beskriva denna process: En av sociologins grundare, Emilè Durkheim, studerade hur det funktionella kittet i ett samhälle har förändrats över tid, från *mekanisk solidaritet*, där sammanhållning bygger på likhet och gemensamma värderingar, till *organisk solidaritet*, där sammanhållningen vilar på ett ömsesidigt beroende av olika funktioner.²¹ Det finns dock klassiska teoretiker som talat emot åtskillnaden mellan samhälle och moral; Karl Marx för att nämna en av de tydligare. Den amerikanske sociologen Talcott Parson menar att de moraliska institutionerna i sig har en rationell funktion: "*in pursuing their own interests the actors are in fact serving the interests of the system as a whole.*"²²

Sociologen Reinhard Bendix forskning bygger på att samhällsbygget historiskt har följt två spår: den statliga offentliga auktoriteten och utvecklingen av medborgerliga rättigheter. Legitimiteten i det politiska utövandet är "beroende av hur dessa två processer förhåller sig till varandra."²³ Sociologen Anthony Giddens menar att vi bör överskrida motsättningen mellan aktör och struktur för att kunna ta till oss komplexiteten i ett modernt samhälle. Som individer handlar vi inom befintliga samhällsstrukturer, men gör samtidigt en påverkan på dessa så att de förändras och utvecklas över tid.²⁴

²⁰ Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*, (Ahlbäck Öberg, Shirin, *Att kontrollera förvaltningen:Framväxten av granskningssamhället*,) SNS Förlag, Falun:2012, s. 192

²¹ Andersen och Kaspersen, *Klassisk och modern samhällsteori, Studentlitteratur, Lund: 1999, s. 86*

²² Ritzer, George, *Sociological Theory*, McGraw-Hill, New York: 2008, s. 244

²³ Andersen och Kaspersen, *Klassisk och modern samhällsteori, Studentlitteratur, Lund: 1999, s. 537*

²⁴ Andersen och Kaspersen, *Klassisk och modern samhällsteori, Studentlitteratur, Lund: 1999, s. 441*

DEL 3 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

För att kunna besvara min frågeställning och ta reda på hur samspelet mellan politiker och tjänstemän konstrueras och varför det eventuellt uppstår spänningsfält mellan de bägge grupperna så har jag använt mig av tre sociologiska klassiker avseende forskning på samhällsstrukturer, aktörernas roller i det demokratiska systemet och maktförändringars påverkan på människors relationer: *Michel Foucault*, *Jürgen Habermas* och *Norbert Elias*.

3.1 Styrning och kontroll

Idéhistorikern Michel Foucault har intresserat sig för hur makt uppstår och upprätthålls, bland annat genom att använda sig av olika illustrativa förklaringsmodeller. Fängelset är en sådan institution som han granskat och även återkommer till i förklaringar för andra typer av maktutövande. En av dessa fängelsebaserade tankefigurer, den så kallade *Panoptikon*-modellen, är en beskrivning av hur granskningssamhället konstrueras och hur disciplin upprätthålls genom att de olika delarna i Panoptikon, eller i samhället, blir transparenta inför maktens granskande mitt-öga och även för resterande enheter i den runda ringen av celler runt omkring.²⁵ För Foucault är makt och maktskapande en central del i hur vårt samhälle har mejslats fram och han lyfter i många avseenden fram maktens mörkare avsnitt, där institutioner också blir instrument för förtryck.

Michel Foucault har lagt mycket tankekraft på att undersöka och fånga relationen mellan makt och kontroll inom den offentliga sfären, den sortens kontroll han benämner ”*governmentalization*”.²⁶ Styret bygger på frivillighetskontrakt mellan de som styrs och de som blir styrda och har sina rötter i den ekonomiska politiken, där makten fördelas på många olika politikområden som byggs upp på kalkylering och planering utifrån en ekonomisk och rationell syn på människors handlande:

*”Government”[...] designated the way in which the conduct of individuals or of groups might be directed.*²⁷

²⁵ Foucault, Michel, *Power/Knowledge- selected interviews and other writings 1972-1977*, Harvester wheatsheaf, G.B. Heartfordshire:1980, s. 147

²⁶ Foucault, Michel, (edited by James D Faubion,) *Power*, The new press, New York:2000, s. 221

²⁷ Foucault, Michel, *Power*:2000, s. 342

Genom att kategorisera människor in i olika politikområden: äldre, barn och ungdomar, sjuka, arbetslösa och så vidare så har vi också kontroll och makt över människors handlande inom ramen för detta; de arbetslösa måste besöka arbetsförmedlingen, barn gå i skolan och så vidare. ”*Governmentalization*” är det sätt vilket det görs och genom att styra, eller designa människors handlande så upprätthåller vi makten så länge legitimiteten ges. På samma sätt kan också stater kontrollera det kommunala styret genom att ge standardiserade direktiv för att minska möjligheter för individuell myndighetsutövning.

Kommunens organisation kontrolleras genom ett yttre öga från såväl olika myndigheter som lokala politiska nämnder och styrs genom olika politikområden och legitimitet från medborgarna.

3.2 Demokrati och medborgarinflytande

Legitimiteten och förhållande mellan den offentliga sektorn och dess medborgare har sociologen Jürgen Habermas lagt ner ett stort arbete med att beskriva. Han har till viss del också idealiserat kring hur demokratiska processer och styrning bör vara uppbyggda. Habermas beskriver bland annat hur förhållandet mellan den offentliga sektorn och medborgaren förändras i takt med att byråkratin blir allt mer frikopplad från den demokratiska processen, men också om hur nödvändig denna trepartskonstellation är för demokratis upprätthållande. Till skillnad från Foucault så ser Habermas positivt på hur maktfördelningen kan utvecklas till att bli ett rationellt instrument för styrning om samtliga parter håller sig till sina respektive uppgifter. Habermas sätter en stor vikt och tilltro till medborgarnas funktion för en välfungerande demokrati:

”Den offentlige debatt ivaretar således en viktig integrativ rolle i samfunnet[...]Den er identitetsskapende og solidaritetsframbringende. Dette er første steget i rekonstruksjonen av det politiske kretsløpet.”²⁸

Habermas menar emellertid inte att de demokratiska processerna fungerar oproblematiskt och lyfter bland annat fram den växande ekonomiskt inriktade överstatliga styrningen som en begränsande faktor. Han beskriver hur förhållandet mellan den offentliga sektorn och medborgaren har kommit att förändrats i takt med att byråkratin blivit allt mer frikopplad från demokratiska processer och allt mer kommit att styras av statliga, eller överstatliga

²⁸ Eriksen och Weigård, *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*, Fagbokforlaget, Polen:1999, s. 253

myndigheter.²⁹ Medborgarrollen har förändrats till att glida mot en marknadsekonomisk funktion som kund, beställare eller klient gentemot de som levererar välfärd, d.v.s. kommunen. Medborgarna får en mer perifer roll i och med detta synsätt. För att medborgarna ska kunna få inflytande i den rådande förvaltningen förutsätts ett nätverk av kommunikationsformer, vilka inte behöver vara formella – utan kan bestå av informella kanaler så som olika sociala medier eller debattartiklar:

För den stora massan av befolkningen kan de politiska deltagarrättigheterna idag bara tillvaratas genom integrationen i och inflytandet på ett informellt offentligt kommunikationskretslopp, vilket som helhet inte kan organiseras utan snarare bärs upp av en liberal och egalitär politisk kultur.³⁰

På liknande sätt har de demokratiska institutionerna och förvaltningsapparaten fått nya roller. När förvaltningen har fått en allt mer självständig roll gentemot de folkvalda så blir den demokratiska makten tvingad att förmedla sitt legitimitetsanspråk ut till medborgarna och därmed få välsignelse av väljarna. För att lyckas med detta fullt ut krävs en tydlig positionering och en värdegrund. Den demokratiska legitimiteten ligger i att den är självständig gentemot den byråkratiska förvaltningen, vilket Habermas betonar, men menar att det inte alltid är givet. Till exempel så verkar många av de parlamentariska församlingarna under redan givna ideologiska premisser.³¹ Då makten dras ifrån de folkvalda representanterna så uppstår ett vakuum i det att dess mandat och uppgifter förändras.

3.3 Makt och moralanspråk

Sociologen Norbert Elias har forskat kring de spänningar som uppstår när grupper maktanspråk förändrats. Elias utgångspunkt är att olika människor eller institutioner är olika beroende av varandra och att detta beroende bildar långa kedjor, så kallad *interdependens*. Ju mer expertinriktat och uppdelat vårt arbete blir desto mer komplexa blir dessa beroendekedjor. De nya krav som ställs på den kommunala ledningen eller förvaltningen medför att beroendekedjan förändras mellan de parter som sitter fast i *figurationen*. Detta kan komma att påverka hur relationen utvecklas mellan politiker och tjänstemän och hur makt kan komma att omfördelas.³²

Norbert Elias menar att spänningarna mellan en överordnad- och en underordnad ökar när maktförhållandet mellan grupperna ändras. Så när det politiska systemet är inne i en process

²⁹ Habermas, Jürgen, *Diskurs, rätt och demokrati*, Bokförlaget Daidalos AB, Göteborg: 2005, s. 136

³⁰ Habermas, Jürgen, *Diskurs, rätt och demokrati*, s. 138

³¹ Habermas, Jürgen, *Diskurs, rätt och demokrati*, s. 116

³² Norbert Elias: *What is Sociology* New York, Columbia University Press: 1978, s. 131

där självbilden mellan grupperna på något sätt förändras, så kommer också relationen mellan grupperna förändrats. Effekterna kan bli milda, men också ödesdigra. Det finns enligt Elias olika sätt att hantera detta och pendlar mellan integration och förintelse, beroende på situation.³³

Genom att en grupp gör anspråk på att ha en högre moral än andra grupper befästs maktfördelningen mellan grupperna:

”Inom varje grupp finns det en moralisk hierarki: några uppträder mera moraliskt och korrekt än andra, följer normer lagar och regler i större utsträckning, betar sig enligt kraven på kultur och ordning. Denna moraliska differentiering spelar en viktig roll för att etablera och upprätthålla maktskillnader.”³⁴

3.4 Teoretisk sammanfattning

Det som för min uppsats är relevant i Michel Foucaults teoribildning är att undersöka hur den kommunala förvaltningen påverkas utifrån upplevelsen av styrning och kontroll. I det empiriska materialet vill jag undersöka om de ökande kontrollsystemen, i enlighet Foucaults *Government*-modell, kan ha medfört att makten har glidit allt längre ifrån de folkvalda företrädarna och hur de intervjuade tjänstemännen upplever detta förlopp. Med att använda Michel Foucaults Panoptikon-modell vill jag skapa en förenklad bild av upplevelsen om olika myndigheters övervakning. Foucault pratar om en samhällsapparat som legitimeras av kontroll och frivillig underkastelse till detta kontroll- och styrningssystem. Denna strukturalistiska teoribildning om samhället i stort använder jag för att skapa en förklarande bakgrund och rama in plattformen för frågeställningen, d.v.s. det kommunala systemet.

För att kunna förklara hur relationen ser ut och förändras mellan de tre nyckelgrupperna i det demokratiska systemet: *politiker*, *tjänstemän* och *medborgare* använder jag mig av Jürgen Habermas diskurs om politisk styrning och medborgarskapets roll i den demokratiska processen.

Utifrån Habermas tankar om en ideal offentlig styrning (se figur 1: *Habermas bild av det politiska handlingssystemet*) och hans bild om hur samhällsutvecklingen glidit bort från en direkt politisk styrning mot ett ökat ekonomisk-rationellt inflytande, vill jag ta reda på om

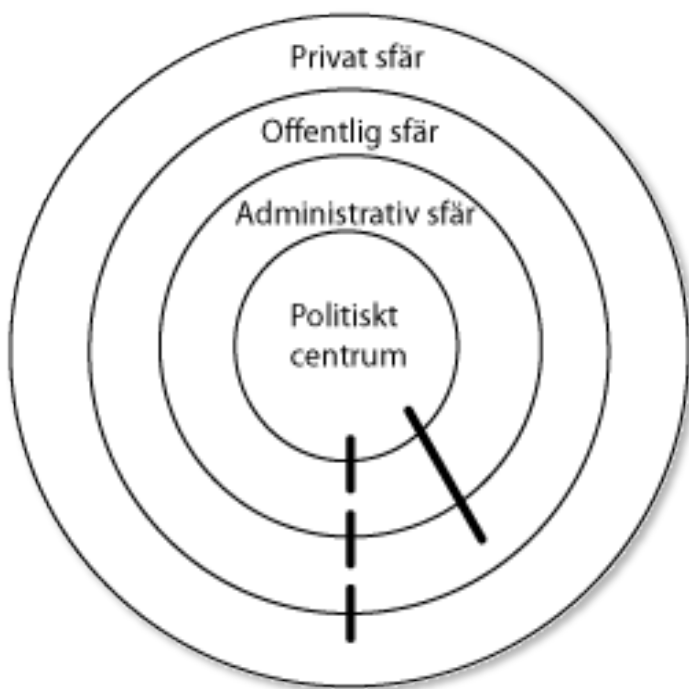
³³ Elias, Norbert, *Etablerade och outsiders*, Arkiv förlag, Riga: 2010, *förordet*, s. 16

³⁴ Elias, Norbert, *Etablerade och outsiders*, Arkiv förlag, Riga: 2010, *förordet*, s. 11

denna utveckling är spårbar i chefstjänstemännens egna upplevelser och vad det kan få för effekter. I de fall det handlar om en medborgerlig maktförskjutning; kan det spåras motkrafter till denna degradering av medborgaransvar och som i sin tur påverkar relationerna i den kommunala ledningen? Jag väljer att analysera organisationsstrukturen utifrån Habermas modell om det politiska handlingssystemet (se figur: 1) för att se hur rollfördelningen i den kommunala förvaltningen ser ut och hur den eventuellt förändrats. Det centrala för min analys är om det finns fog för påståendet om en förändrad maktpositionering mellan dagens politiker och tjänstemän. Jag kommer att använda mig av Jürgen Habermas diskurs om styrning, normer och medborgarskap (från *Faktizität und Geltung*)³⁵ i analysen.

Slutligen, för att kunna besvara min frågeställning hur relationen och maktanspråket mellan de två grupperna: politiker och tjänstemän kan yttra sig, kommer jag, mot bakgrund av Norbert Elias teoribildning och verktyg från *Etablerade och Outsiders*, undersöka hur intervjupersonerna upplever relationen med sitt politiska ledarskap utifrån de föränderliga yttre krav som kan ha påverkat gruppernas maktbalans. Jag ämnar identifiera eventuella spänningar mellan grupperna för att slutligen försöka förklara varför de uppstår.

Figur 1: Habermas bild av det politiska handlingssystemet³⁶



Det politiska centrat måste kommunicera på två håll, enligt Habermas modell. Dels för att styra den administrativa sfären, den kommunala förvaltningen och dels för att kommunicera med medborgarna i den offentliga sfären. På samma sätt kan medborgarna kommunicera med endera tjänstemännen i den kommunala förvaltningen eller vända sig till sina politiker.

³⁵ Habermas, Jürgen, s. 123

³⁶ Ur Urban, Susanne, Att ordna staden, Arkiv förlag, Kungälv:2005, s. 44

DEL 4 METOD

4.1 Metodologiskt förhållningssätt

Jag har valt att använda mig av kvalitativa intervjuer i denna undersökning. Det finns en del tidigare kvantitativa studier om chefskap i offentlig sektor, se bland annat avsnittet om tidigare forskning, men för att förklara min frågeställning behövdes en djupare förståelse än vad ett kvantitativt material kunnat ge. Ambitionen i denna uppsats är att förklara ett komplext skede utifrån enskildas upplevelser. Jag har därför betraktat den kvalitativa intervjun som enda tillämpbara metoden. Genom att använda mig av intervjuer och personligt samtal så har jag kunnat följa upp intressanta sidospår och hittat nyanser i intervjupersonernas berättelser som ett skrivet material aldrig hade kunnat fånga.

Intervjuerna blev av naturliga skäl organiska till sin karaktär, då jag ibland ville följa upp en ny tråd i det som intervjupersonen sade och inte enbart gå från min intervjumall till punkt och pricka. Intervjuerna blev därför tematiska snarare än att de följde min i förväg upprättade ordning. De teman som intervjuerna kretsade kring är de som återfinns i analyskapitlet. Jag försökte få intervjun att bli en berättelse snarare än en avprickning av frågor. Professor Catherine Riessman beskriver metodiken i den narrativa processen på detta sätt: *"analysis is moving beyond an interest in story content to question such as "Why was the story told that way?"*³⁷

Då jag själv arbetar inom kommunal förvaltning så har jag både en förförståelse för ämnet, men kan också ha olika förutfattande meningar. Det blev därför extra viktigt för mig att gå på gång under intervjuerna fråga hur det kom sig att intervjupersonen kände som den gjorde. Detta för att jag inte själv skulle råka fylla i för mycket mellan raderna.

Den samhällsvetenskaplige professorn Pertti Alasuutari tar upp användningen av frågan *varför* när en etnografisk studie görs.³⁸ En direkt fråga kan ge ett undfallande svar, särskilt då inte intervjuaren är fullt accepterad i gemenskapen. Han menar att man kan närma sig förklaringen genom att se fenomenet från olika perspektiv, med hjälp av olika studier. I mitt fall så blev förhållandet det motsatta. Oftast på ett positivt sätt. Samtliga intervjupersoner utom en var mycket värtaliga och diskuterade öppenhjärtigt och inlevelsefullt det ämne som

³⁷ Gubrium och Holstein, *The new language of qualitative method*, Oxford university press, New York:1997, s. 147

³⁸ Alasuutari, Pertti: *Researching Culture: Qualitative methods and cultural studies*. SAGE publications Ltd, UK:2000, s. 136

min fråga kretsade kring. Dock var det viktigt för mig att, precis som Alasuutari skriver, att också komplettera och bredda min förförståelse av ämnet. Detta gjorde jag bland annat genom att läsa igenom olika artiklar och publikationer från bland annat *Sveriges kommuner och landsting*. (Se referenslistan på sista sidan.) Detta för att inte tolka det empiriska materialet enbart utifrån min egna förståelsehorisont.

Alasuutaris metodik har jag försökt att använda mig av i de intervjuer som gjorts. Även om frågorna i stort har handlat om vad, så har jag också försökt att uttolka hur det sägs, varför det sägs på ett särskilt sätt och genom detta vid några tillfällen annat en laddning mellan raderna. På grund av detta har jag ibland lyckats ställa rätt frågor för att föra samtalet vidare och på så sätt fått fram fylligare svar än vad jag annars troligen skulle ha fått.

Jag har ansträngt mig för att få djupare svar, bland annat genom att försöka bryta isen i början av intervjun. Mike Crang och Ian Cook har skrivit ihop en del enkla förhållningsregler i *”Doing Ethnographies”*,³⁹ vilka jag delvis har använt mig av i mina förberedelser.

4.2 Tillvägagångssätt och urval

Denna undersökning är baserad på kvalitativa intervjuer med sju olika förvaltningschefer och högre chefstjänstemän inom den kommunala förvaltningen. Tre av intervjuerna är intervjuer via Skype. Detta på grund av att det var svårt att hitta tid för intervju samt att avståndet var för långt. Några intervjuer har även kompletterats med skriftliga förtydliganden av några frågor. I analysstexten har jag i något fall refererat till en sådan text. Intervjuerna tog i mellan en och två timmar att genomföra, intervjuerna via Skype var i genomsnitt lite kortare.

De olika intervjuerna har sedan kunnat breddas – och till viss del förklarats, med aktuell kommunpolitisk diskurs, bl.a. forskning som under de senaste åren har tagits fram av Sveriges kommuner och landsting. Dessa perspektiv har delvis vävts in i analysstexten.

Jag har valt ut sju personer, varav en är en f.d. kollega till undertecknad, två har jag haft sporadisk kontakt med inom ramen för mitt arbete, en person genom privata kontakter och ytterligare tre personer som jag har fått rekommendationer att tillfråga. Gemensamt för alla intervjupersonerna är att de – utöver sin förvaltnings-/avdelningschefposition, också har regelbundna kontakter med högsta kommunledningen och kommunstyrelsen i sin respektive

³⁹ Crang, Mike och Cook, Ian, *Doing Ethnographies*, SAGE publications Ltd, G.B. Croydon:2012, s. 78

kommun. Jag sökte också efter intervjupersoner med minst tre års erfarenhet i sin nuvarande tjänst, då det alltid tar en stund att komma in i ett arbete och få en uppfattning om den kultur och styrelsesätt som råder på arbetsplatsen.

Jag lade ner omkring 15 minuter i början vid intervjutillfället på ”småprat” och att hitta gemensamma nämnare i våra respektive kommunala uppdrag. Här försökte jag hitta en balans för att visa förståelse, utan att lägga några ord i munnen på intervjupersonen.

För att samtalet skulle kunna föras obehindrat spelades samtliga intervjuer in och transkriberades därefter till text.

4.3 Påverkansfaktorer

Några av intervjupersonerna känner mig sedan tidigare, två genom arbetskontakter och en är en privat kontakt. Dessa tre personer vet vad jag vanligtvis arbetar med och vi har i minst ett fall tidigare snuddat vid ämnet. Detta återspeglas i materialet, då de personerna blev mer öppna och också mer kritiska än de, som jag tidigare aldrig har träffat.

Flera av intervjupersonerna uttrycker en viss utmattning, eller frustration. En bakomliggande faktor som troligen påverkar svaren just nu är att vi är mitt inne i ett valår, med ökad politisk positionering som följd. Detta kommer jag dock inte fästa särskild tonvikt vid, mer än att konstatera, då valår också är en del av vardagen för såväl kommunala tjänstemän och politiker som allmänhet. Dock konstaterar jag utifrån detta att det är en faktor som förklarar en del av den ökade spänningen, men ej hela ökningen.

4.4 Etiska överväganden

Samtliga intervjupersoner har blivit meddelade studiens ändamål och godkänt sin medverkan, med vissa förbehåll som gjordes upp innan intervjun ägde rum. Flertalet av de intervjuade personerna uttryckte önskemål att deras medverkan inte skulle kunna spåras. De ville inte vara spårbara i textmaterialet, och i de flesta fall uttrycktes även önskemål att de inte skulle tackas, eller på något sätt figurera med sina namn i samband med uppsatsen. Med hänsyn till de intervjuades integritet och önskemål har jag avkodat kön, ålder, kommun och exakt chefsuppdrag i min transkriberade material. Jag kommer dock ange antal år i ledande befattning, vilken typ av ledande befattning (utan att ange exakt förvaltning), vilken relation

vederbörande har till den politiska ledningen och storleken på kommunen. Detta betraktar jag som relevanta uppgifter för min undersökning.

DEL 5 ANALYS

5.1. Samarbete mellan politiker och tjänstemän

De två olika grupperna; politiker och tjänstemän fungerar naturligtvis på olika sätt i olika kommuner. Det går ändå att skönja vissa trender i den kommunala förvaltningen, där de olika grupperna har haft mer eller mindre inflytande över tid. I denna text kommer jag främst att lyfta fram det som jag ser som en gemensam åsikt bland intervjupersonerna. I de fall där det finns en avvikande åsikt kommer jag att lyfta fram det.

Samtliga intervjuade chefstjänstemän betonar vikten av ett gott samarbete med den politiska ledningen. Fyra av sju tjänstemän menar sig ha ett fungerande samarbete med sin politiska ledning och samtliga tycker att ett gott samarbete är viktigt, både för välbefinnande och resultat. En av intervjupersonerna berättar:

”Det finns definitivt ett förtroende. Det måste det finnas när man jobbar så nära. Annars skulle det nog inte gå. Visst, kan vi ha olika åsikter och komma ihop oss ibland, men grundförtroendet finns och utåt håller vi alltid ihop. Jag är trygg med det. Sedan kan vi ha meningsskiljaktigheter med verksamheten. Men det tar vi inte med oss utanför arbetsrummen.”⁴⁰

Det är inte alltid att intervjupersonerna säger sig tycka likadant som den politiska ledningen, men i flera fall där åsikterna skiljt sig så betonar de intervjuade ändå vikten av lojalitet och samstämmighet utåt mot allmänheten. Flertalet lyfter fram samarbete i verksamheten, där ordföranden ofta är med vid exempelvis presskonferenser, allmänna möten och konferenser utöver det rena beslutsfattandet:

”När man jobbar utåtriktat så är det naturligt att politikerna...och då särskilt ordföranden ...ofta är med. Det är ju positivt och jag upplever också att ordföranden får en positiv respons.”⁴¹

De tre tjänstemännen från de mindre kommunerna, (invånarantal <25 000,) upplever att ”sina” politiker ofta är samspelade och arbetar åt samma håll. Detta motsägs inte av de mellanstora kommunerna, men bekräftas ej heller. I de mindre kommunerna betonas det särskilt:

⁴⁰ Intervju med V.Ö 2014-03-14

⁴¹ Intervju med E.F. 2014-02-27

”Även om det är ganska högljudda debatter i till exempel KF så upplever jag ändå att politikerrepresentanterna i KS någorlunda vill åt samma håll. I alla fall utveckla kommunen.”⁴²

Flera av intervjupersonerna uttrycker vikten av att se pragmatiskt på sitt uppdrag:

” Ibland har jag inte själv haft samma politiska övertygelse med något beslut jag är satt att genomföra och ibland tycker jag att politikerna har dragit felaktiga slutsatser av en situation, men det är ju så det är. Om jag gick och grämde mig över det så är jag ju fel person på fel plats.”⁴³

Samtliga lyfter således fram samarbetet med den politiska ledningen som något önskvärt och ofta nödvändigt. Alla intervjupersonerna anser att samarbetet förändrats de senaste åren, men det finns ingen samstämmighet i svaren. En tycker att det nuförtiden finns för lite intresse i sakfrågorna,⁴⁴ en tycker att det finns ett större intresse idag än tidigare⁴⁵ och en tycker att den stora utmaningen ligger i att balansera professionalismen då avståndet mellan politiker och tjänstemän har minskat: ”Det är svårare att byta lojalitet. Man jobbar så tätt med ordföranden att man nästan förväntas...eller i alla fall ses som om man delar åsikter om saker.”⁴⁶

Det finns dock tydliga upplevda hinder som försvårar samarbetet mellan politiker och tjänstemän. Det beskrivs som spänningar – i somliga fall hotfulla eller otrygga sådana, i de andra fallen som irritation, eller frustration. Den främsta av dessa uttalade samarbetssvårigheter har att göra med de respektive rollernas mandat och rollfördelning, som betraktas som otydlig, eller delvis otydlig i samtliga fall. Har den intervjuade ingen egen erfarenhet av detta, så uttrycks det ändå som om det finns en generell otydlighet i kommunen:

”Som jag sa. Jag har det bra, men generellt så ser det väldigt olika ut. Jag tror det behövs någon form av förordning eller praxis för hur samarbetet mellan politik och tjänsteman ska se ut. Risken är att man annars tappar en massa bra folk på vägen.”⁴⁷

Habermas betraktar hur de politiska institutionerna ibland har dragits mot redan uppgjorda riktlinjer i en byråkratisk förvaltning och att demokratin där sätts ur spel då de folkvalda då inte längre styr över vad förvaltningen ska arbeta med. Politiken blir därmed en marionettinstans. Habermas menar att det inte är enkelt, för ibland sker en krock mellan rätt och normativitet. Rätten motverkar att det politiska systemet tar sig för vad som helst.⁴⁸ För att få legitimitet bör alltså de folkvalda sträva efter att hitta ett bra sätt att styra den kommunala förvaltningen på, utan att överskrida befogenheter i avseende lag, rätt och

⁴² Intervju med L.A 2014-02-20

⁴³ Intervju med V.Ö 2014-03-14

⁴⁴ Intervju med E.T.2014-02-19

⁴⁵ Intervju med L.A 2014-02-20

⁴⁶ Intervju med E.F. 2014-02-27

⁴⁷ Intervju med A.A. 2014-02-28

⁴⁸ Habermas, Jürgen, *Diskurs, rätt och demokrati*, s. 115

professionalism. Då detta ser olika ut i varje kommun och för varje mandatperiod så är rollfördelningen inte given på förhand- utan måste konstrueras från fall till fall. Detta återspeglas i intervjuerna då det i samtliga fall uttrycks en upplevd oklarhet kring gränsdragningen mellan de olika rollerna:

”[...] Det var värre med den förra ordföranden, för där kände jag att jag aldrig riktigt hade förtroendet eller mandatet. Och det är frustrerande att jobba under sådana villkor. Hade jag inte haft valet i åtanke och en känsla av majoritetsbyte så hade jag nog faktiskt sagt upp mig efter ett år. [...] Det går inte att jobba under sådana former. Tyvärr tror jag att det är ganska vanligt. Särskilt i sådana här mindre kommuner. Man är liksom van att driva bypolitik och att vara väldigt nära sina väljare. Och också att framföra deras röst gentemot förvaltningen. Men det ställer bara politiker emot tjänstemän. Det är ju inte bra. Det är ju samarbete som leder framåt.”⁴⁹

En annan intervjuperson uttrycker det som frustrerande då de folkvalda företrädarna går in och detaljstyr en uppgift då intervjupersonen menar att politikerna sällan har en bra kunskap om helhetsbilden.⁵⁰

Flera uttrycker att bristande tillit från politikernas sida kan vara en av orsakerna till denna oklarhet kring nivån i styrningen. Ett flertal av intervjupersonerna uttrycker en stor frustration över att vara ständigt jagade och ifrågasatta. Det finns en upplevelse av att samarbetet mellan politik och tjänstemän har hårdnat de senaste åren och att det har landat i ett spänningsläge i många kommuner:

”[...] Jag upplever ibland att det finns politiker som inte verkar nöjda med att inte få bestämma mer. Som hela tiden verkar vilja sätta dit tjänstemän. Jag menar... Istället för att lägga energi på att utveckla kommunen så lägger man all kraft på att leka internpolis. Tråkigt. Särskilt när det drabbar människor – chefer som är jätteduktiga och jättenoggranna i sitt arbete.”⁵¹

En annan berättar målande och lite smått irriterat om sina upplevelser om hur klimatet har förändrats under de senaste tio åren:

”Jag vet inte..., men jag upplevde att man litade mer på oss tjänstemän. Att vi kunde vårt jobb. Jag tror det har blivit så här överallt. Folk som har Google som sin bästa vän. [...]. Vi har hamnat där. Alla ska vara experter och tilliten till tjänstemän eller utbildat folk blir nada till slut. Det är möjligt att detta på sikt leder till en omdaning av hela den offentliga byråkratin, där man beställer tjänster som man beställer tågbiljetter ungefär och att tjänstemännen blir leverantörer av olika varor och tjänster. Där politikerna sitter och planerar gator och torg.”⁵²

Det är genomgående hur chefstjänstemännen lyfter upp sin ifrågasatta kompetens som ett stort problem för samarbetsklimatet mellan politiker och tjänstemän. Det finns en tydlig upplevelse

⁴⁹ Intervju med A.A. 2014-02-28

⁵⁰ Intervju med T.R. 2014-03-04

⁵¹ Intervju med L.A. 2014-02-20

⁵² Intervju med V.Ä. 2014-03-07

av att politikerna tar allt större kontroll över de uppgifter som traditionellt varit administrerade av tjänstemannaförvaltningen:

”...Att de ibland rör sig ner på tjänstemannanivå och vill bestämma hur saker ska utföras. Vissa politiker är väldigt kunniga och då blir det väl naturligt för dem att vilja utnyttja sitt kunnande inom verksamheten, även om de borde lägga sig på en helt annan nivå. Vissa kan det, andra inte.”⁵³

Detta bristande förtroende som upplevs skulle kunna ha ett samband med ett rådande spänningsfält mellan politiker och tjänstemän, där politikerna eventuellt upplever att de måste granska förvaltningsorganisationen utifrån en högre moralisk utblick. Att politiker då granskar eller försöker kontrollera enskilda tjänstemän har då ofta mycket lite med den enskilda tjänstemannen att göra, utan har med nedvärdering och misstänkliggörande av kollektivet tjänstemän att göra.⁵⁴

Byråkratiseringen har minskat möjligheten för en politisk idédebatt och frågeställningarna har istället hamnat om hur myndighetsutövandet ska vara organiserat, inte om det överhuvudtaget behövs. Foucault beskriver denna process som en del i en legitimeringsprocess: ”[...] *this is because the governmentalization of the state is, at the same time, what has permitted the state to survive.*”⁵⁵

Med en ökad icke-ifrågasatt byråkratisering ökar upplevelsen av att ständigt vara kontrollerad av en stor kontrollapparat, där statliga myndigheter ständigt kan följa det lokala arbetet. Tjänstemännens möjligheter att sätta sin egen prägel på arbetsuppgifterna samt att följa de lokala politiska önskemålen krymper. Det kan strida emot intervjupersonernas behov av individualitet och integritet och spä på en privat oro för att de egna arbetsuppgifterna holkas ur och att det självständiga arbetet kommer att minska:

”Teoretiskt är det ju tydligt: Politikerna bestämmer vad och tjänstemännen hur. Men praktiskt. Det känns som om den där regeln glöms bort hela tiden. Det där vadet blir även hur...och tjänstemännen ska sedan bara leverera, utan att tänka. Men då tappar man en jäkla massa kompetens. Men det borde inte vara så svårt.”⁵⁶

Några hänvisar till Sveriges Kommuner och Landstings utredning om roller och ansvarsfördelning inom kommunal förvaltning⁵⁷ och där det förordas en tydlig ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän. Något som inte finns i kommunallagen, utan åligger varje kommun att finna lösningar på. De intervjuade cheftjänstemännen anser att

⁵³ Intervju med E.T 2014-02-19

⁵⁴ Elias, Norbert, *Etablerade och outsiders*, Arkiv förlag, Riga: 2010, *förordet*, s. 17

⁵⁵ Foucault, Michel, *Power:2000*, s. 221

⁵⁶ Intervju med V.Ä 2014-03-07

⁵⁷ *Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän*, <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-812-9.pdf>

denna självreglering inte fungerar fullt ut. Att det ibland ser annorlunda ut för varje mandatperiod och att det skapar en otydlighet och stress:

”Problemet är att de består av små proffstyckare från olika branscher i näringslivet mer eller mindre allihop- eller så har det någon slags anknytning. De vet hur jobb ska göras, vad saker ska kosta och så...utan att egentligen ha någon som helst jävla aning. Det är jättejobbigt att bli ifrågasatt om precis allt.”⁵⁸

Några vill att förtydligandet bör ske i lagtext:

”Jag tror att man måste reglera kommunallagen tydligare om ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Eller åtminstone ta fram en praxis. Naturligtvis gillar man inte det i politikerleden, men det gör att samarbetet kan fungera jättebra. Men ibland så blir det ett helvete för de som jobbar. Jag har chefskollegor som knappt vågar öppna munnen. Där politiker hela tiden underminerar chefens arbete och styr i detaljfrågor.”⁵⁹

Det går att diskutera hur stor effekt en laglig reglering av roller och mandatfördelning skulle ha. På ett sätt skulle de låsta positionerna kunna ha en lugnande effekt, men det skulle bli svårt att reglera en pågående maktförskjutning mellan grupperna utan att sätta demokratin ur spel, just på grund av att det pågående demokratiska samtalet är så viktigt för att demokrati ska upprätthållas. Om man tolkar detta utifrån Habermas så skulle han kunna betrakta denna konkurrenssituation som en vidareutveckling från ett förståelseorienterat handlande.⁶⁰ För att kunna konkurrera måste parterna förstå vad som är de symboliska värden man kämpar om. Dock kan spänningen förbli om inte parterna hittar tillbaka till det förståelseorienterade samtalet med de tre giltighetskraven: *sanning*, *legitimering* och *uppriktighet*.⁶¹

5.2. Förändrade villkor och nya uppgifter

Sveriges medlemskap i EU och den svenska statsapparaten som har anpassats därefter i olika myndighetsorgan har fått stor påverkan på det kommunala arbetet. Denna påverkan vittnar intervjupersonerna om, då de lyfter fram en ökad administrativ börda de senaste åren. Denna börda upplevs av några som orimlig och de menar också att deras politiker inte har förståelse för detta nya arbetsförhållande som vuxit fram och i hög grad påverkar arbetet i den kommunala förvaltningen.⁶² Tjänstemännens kommunala uppdrag blir därmed uppdelat i tre delar: de ska leverera god service till medborgarna, de ska följa och arbeta med statliga och överstatliga direktiv och de ska följa beslut från deras lokala politiska styre. Möjligen har

⁵⁸ Intervju med V.Ä. 2014-03-07

⁵⁹ Intervju med A.A 2014-02-28

⁶⁰ Habermas, Jürgen, *Kommunikativt handlande*, Bokförlaget Daidalos, Uddevalla: 1996, s. 143

⁶¹ Eriksen och Weigård, *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*, Fagbokforlaget, Polen:1999, s. 55

⁶² Intervju med L.A 2014-02-20

detta också påverkat kommunallagens proportionalitetsprincip⁶³, där det kommunala självstyret visserligen till stor del är intakt, men där statliga och överstatliga myndigheters granskningsuppdrag är så omfattande att det inskränker kommunernas mandat att kunna arbeta effektivt. Detta har en hög påverkan på den lokala demokratin. Inte minst då det är lätt att, på grund av den ökade pressen hamna i ett läge där tjänstemännen börjar anpassa sitt uppdrag efter direktiven, snarare än efter medborgarnas behov.⁶⁴

Vid frågan om hur intervjupersonerna upplever att det egna arbetet har förändrats de senaste åren så lyfter fyra av intervjupersonerna fram den ökade administrationen som en stor börda och ett försvårande hinder, både i att sköta det egna arbetet och i samspelet mellan politik och tjänstemän:

”Det är mer administration idag. Absolut. Det är kvalitetsrapporter, arbetsmiljörapporter...Till en del kanske det beror på att jag är förvaltningschef nu. Att det blir mer i knät. Men jag tror faktiskt inte att det var så mycket förr. Då hade man sin verksamhetsplan från år till år eller vartannat år och det var den man följde. Och jag undrar ibland om vi inte...om vi inte gör oss en otjänst. Att planerna har tagit över från själva verksamheten. För ju mer tid vi lägger på administration...ju mer hinner vi ju inte med det vi ska. Utveckla verksamheten.”⁶⁵

En stor del av den ökade administrationen har smugit sig på i form av olika styr- och kontrollmedel på bl.a. statlig och regional nivå. Denna administration har vandrat från tjänstemannaorganisation till tjänstemannaorganisation och därmed ofta rundat den politiska förvaltningen. Därför, menar flera av intervjupersonerna, har många politiker ingen aning om de villkor som tjänstemän arbetar under idag. I synnerhet på ledningsnivå:

”Politikerna tycker hela tiden att vi blir för många tjänstemän, för många handläggare och administratörer och vill dra ned till ett minimum. Det sätter en jättepess på oss som är kvar, med alla handlingsplaner och system som ska följas.[...] Vi har massor av uppgifter vi måste sköta. Men får inte stöd för det alltid.”⁶⁶

Här närmar vi oss den upplevda faran med den ökade administrationen. Att den tar bort fokus från själva verksamheten och att vi anpassar verksamheten efter det vi mäter, snarare än efter verksamhetens behov.⁶⁷

⁶³ <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2011/201117.pdf> 2014-04-01

⁶⁴ Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*, (Ahlbäck Öberg, Shirin, *Att kontrollera förvaltningen:Framväxten av granskningsområdet*,) SNS Förlag, Falun:2012, s. 192

⁶⁵ Intervju med E.F. 2014-02-27

⁶⁶ Intervju med L.A 2014-02-20

⁶⁷ Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*, (Ahlbäck Öberg, Shirin, *Att kontrollera förvaltningen:Framväxten av granskningsområdet*,) SNS Förlag, Falun:2012, s. 192

En annan förändring som lyfts fram är att synen på ledarskap i den offentliga sektorn har förändrats, en tes som också stärks i studier om förändringar i den kommunala förvaltningen.⁶⁸ Några av intervjupersonerna menar att ledarskapet har blivit urvattnat och att politikerna har tagit en allt större roll, även på en operativ nivå:

”Det är dock viktigt att politiken litar på förvaltningens kompetens och sakkunnighet. Politikerna har oftast ingen kunskap om detaljfrågorna.[...]Däremot är det ju politikernas roll att styra och bestämma färdriktningen. Men jag uppfattar ofta att de tycker att det är lite för svårt. De fastnar därför ofta i detaljer. Det saknas en strategisk kompetens hos politikerna. De har ofta ingen aning om hur de vill att verksamheten ska utvecklas. Kanske – om man får vara självkritisk- är vi chefer lite dåliga på att visa upp de strategiska alternativen. Vi är ofta väldigt uppslukade i den dagliga verksamheten.”⁶⁹

5.3. Politisk organisation i förändring

Intervjupersonerna upplever även att den politiska organisationen är stadd i förändring och att olika faktorer gjort att klimatet mellan tjänstemän och politiker har hårdnat, men också skapat motsättningar mellan olika politiker. En förändring som nämns av flera intervjupersoner är att kommunens ledande politiker fått mer makt de senaste åren och att fritidspolitiker i nämnderna både har fått mindre att säga till om, men att de också har hamnat allt längre ifrån toppolitikerna vad gäller kunskapsnivå. Relationen mellan makt och kontroll, den sortens kontroll som Michel Foucault benämner *governmentalization*⁷⁰ påverkar således både tjänstemän och politiker, som befinner sig längre ut från den politiska kärnan. Den politiska kärnan blir en expertledning som kontrollerar både tjänstemän och politiker.

En intervjuperson önskar att det fanns ett större politiskt intresse för sakfrågorna ute i nämnderna, ett intresse som den intervjuade chefstjänstemannen upplever ha svalnat under de senaste åren och att det politiska fokuset snarare ligger i ett egenintresse att göra politisk karriär: ” *Det (karriärsinriktade, min amn.) fokuset brukar inte bli så bra för verksamheten, då man gör utspel för att uppmärksammas hellre än att det ska vara bra för verksamheten..*”⁷¹

Flertalet intervjupersoner upplever att den politiska makten har centraliserats, att denna maktcentralisering har pågått under en tid och att kommunernas politiska ledningar har fått ett större övergripande uppdrag. Detta har skett i takt med att det blivit allt svårare att rekrytera kunniga politiker ute i nämnderna och i synnerhet unga politiker.

⁶⁸ Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*, (Bergström, Tomas, *En förvaltning i demokratins tjänst. Den offentliga tjänsten i förändring*,) SNS Förlag, Falun:2012

⁶⁹ Intervju med A.A. 2014-02-28 kl 09.10

⁷⁰ Foucault, Michel, *Power:2000*, s. 221

⁷¹ Intervju med E.T. Skype 2014-02-19

Maktkoncentrationen har även medfört en kunskapskoncentration, där det politiska ”know-howet” har stannat hos ledningen i kommunstyrelsen:

Nämndspolitiker är ofta inte så insatta som kommunledande politiker är och det är därför svårare för dem att driva frågor. De behöver mer stöd från tjänstemännen. Vad gäller kommunstyrelsen så upplever jag ibland att politikerna är mer insatta och har mer kunskap i frågorna än vad jag är. De har tränat på att ta till sig information från olika håll.⁷²

Förutom ett kunskapstapp ser man även ett intressetapp bland i synnerhet de unga politikerna enligt intervjupersonerna. De upplevs som mer inriktade på att göra politisk karriär än att arbeta för kommunens utveckling. Flertalet av intervjupersonerna är kluvna i frågan, för samtidigt som de säger sig värna om de unga och vill att yngre ska få en ökad plats i kommunpolitiken, så säger de också att de unga inte har samma helhetssyn på politiken idag:

”Jag vet inte om man kan hävda att politiker var skickligare förr. Men de var i alla fall mer engagerade och hade någon slags helhetssyn –och ibland nödvändig samsyn om den kommunala utvecklingen. Nu vette tusan varför vissa sitter där de sitter. Antingen har man svårt att få tag på kompetent folk som vill sitta, att politikerna blir färre..men också det att så många vill föra fram sin åsikt...mig, mig, mig. Det är viktigare att bråka om småsaker än att jobba framåt.”⁷³

Intervjupersonerna upplever samstämmigt en fara i att färre personer verkar vilja ta på sig politiska uppdrag. Två tydliga svar lyfts fram som förklaring till detta. Det ena är att ungdomar idag inte vill engagera sig i kommunpolitik och den andra förklaringen är att unga personer inte blir framsläppta i sin kommun. Några menar att det hänger ihop:

” Jag uppfattar yngre som mer karriärsinriktade än äldre och oftast mer intresserad att lära sig om förvaltningen och avdelningens arbete. Ibland vill yngre styra lite för mycket. Och ibland vill yngre mer framhäva sig själva som ”ung politiker” än falla in och jobba tillsammans med politikergruppen. Inte alla unga som släpps fram. På det sättet roligare i nämnder, då det är mer åldersspridning än i kommunstyrelsen.”⁷⁴

5.4. Ökade krav från allmänheten

Den offentliga sfären har vuxit i takt med att den privata sfären krympt och den politiska sfären blivit mer specialiserad. Det har vuxit fram fler informella kommunikationskanaler med stor spridning, i takt med sociala mediers framväxt. Politikerna använder sig även själva flitigt av denna offentliga arena och närmar sig på så sätt sina väljare. Det twittras och facebookas⁷⁵ direkt från politiska möten och den politiska ledningen blir allt mer transparent.

⁷² Intervju med E.F. 2014-02-27

⁷³ Intervju med V.Ä. 2014-03-07

⁷⁴ Intervju med E.F. 2014-02-27

⁷⁵ Intervju med E.F. 2014-02-27

Detta förtydligar Habermas och menar att den demokratiska maktens existensberättigande är kopplad till medborgarnas "åsikts- och viljebildningsprocess".⁷⁶

Men framväxten av sociala media har inte enbart upplevts som någonting oproblematiskt. Intervjupersonerna uttrycker att klimatet för politiker har hårdnat de sista åren, i takt med att sociala medier har fått större inflytande och uppger detta som en tänkbar orsak till en ökad politisk känslighet inför allmänhetens åsikter. Fyra av de intervjuade nämner specifikt sociala medier som Facebook och Twitter, som en förklarande faktor, men även att de vanliga medierna har skärpt sin ton:

"När tidningen har en hård rapportering eller bevakar något särskilt- ibland kan de skriva rent skit, då upplever jag att politikerna blir hårdare och vill så att säga sanera upp i förvaltningen.[...] Politikerna är ju tillsatta för att sköta sina demokratiska uppgifter och att styra denna kommun framåt. Om de börjar tveka efter varje nytt gilla på Facebook eller om någon tycker si eller så... Då går det ju inte att arbeta. Man kan ju inte arbeta och ständigt föra en kamp."⁷⁷

Traditionella och sociala medier bedöms således ha en inverkan på det allt hårdare klimat som upplevs mellan politiker och tjänstemän. Politikerna upplevs vilja ha en hårdare kontroll om verksamheten – även om de tenderar att detaljstyra uppgifter som tidigare har administrerats av cheftjänstemännen. Toppolitikernas allt högre professionalism och expertkompetens bedöms vara en tänkbar effekt att detta hårdnande klimat, efter en allt högre känslighet och ängslighet inför allmänhetens tyckande. Politiker hängs ut allt hårdare i media idag och påverkas allt mer av allmänhetens påtryckningar även privat, när kommentarer på internet kan vara både hotfulla och anonyma.

Detta påverkar inte enbart tjänstemannaorganisationen, utan även den interna politikerorganisationen, där riktningen går mot en allt mer centraliserad beslutsapparat och där nämndernas uppdrag blir allt mer rutinartat, då fler beslut åläggs kommunstyrelsen. Fler av intervjupersonerna nämner ett ökat politikerförakt, hos allmänhet såväl som hos tjänstemän och att detta även spiller över på tjänstemannaorganisationen:

"Fast om man lyssnar med kollegor så hör man väldigt ofta "det var bättre förr" Det hörde man sällan för tio år sedan. Då var man fast besluten vid att driva saker och förbättra. Det fanns ett annat engagemang för olika frågor. Inte så gnälligt. Nu himlas det nästan med ögonen när någon politiker kommer på tal. Och det är inte bra. Det stärker så klart politikerföraktet. Men det stärker också... eller vad säger jag...det förstärker folks uppfattning om kommunen. Folk som tänker att kommunens verksamhet...att kommunalarna bara sitter och fikar hela dagarna. För det hänger ihop. Och därför måste vi samarbeta."⁷⁸

⁷⁶ Habermas, Jürgen, *Diskurs, rätt och demokrati*, s. 78

⁷⁷ Intervju med L.A. 2014-02-20

⁷⁸ Intervju med A.A. 2014-02-28

Intervjupersonen V.Ö har också en liknande erfarenhet:

”Jag upplever att föraktet för tjänstemannarollen och den position som rollen innebär har ökat ute i samhället. Kanske hänger detta ihop med ökat politikerförakt generellt. Man förstår dels inte riktigt skillnaden mellan tjänstemän och politiker och dels så blir tjänstemannen någon slags bild för den korrupta lata byråkraten som lyfter hög lön och ingen nytta. [...]Förr fanns det också ett utbrett förakt mot kommunala tjänstemän, ett slags klassförakt. Men jag upplever ändå att det blev bättre, men att det har ökat igen. Kanske i takt med att klyftorna ute i samhället ökar och man har odlat en nyliberal syn på tillvaron. Tjänstemannen blir då parasiten som lever på surt förvärvade skatteintäkter från en stackars företagare. Väldigt raljerande, men jag hoppas att du förstår vad jag menar.”

DEL 6 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATS

6.1. Sammanfattning

Ser vi till den kommunala förvaltningen så tycks relationen mellan politikersfären, tjänstemannagruppen och allmänheten ha förändrats de senaste åren. Vi måste dock ha i åtanke att detta historiskt alltid har varit under förändring och haft olika perioder av såväl stabilitet som oro och maktanspänningar. En konkurrens och tävlan finns också inbyggd i det politiska systemet, som trots konsensus i många fall däremellan, brister ut i samband med valår.

Dock finns det förändringar av mer hegemonisk karaktär som gör att makten förskjuts mellan olika grupper. Det är främst dessa som jag ägnar mig åt i denna text. Det är dessa förändringar som skapar oro och en framväxande otrygghet. En effekt av detta kan vara att kommunens högsta chefer byts ut och avslutar sina anställningar allt oftare. Det har vuxit fram en större anspänning mellan politiker och tjänstemän som påverkar både hälsa och arbetssituation.

Denna spänning påverkar inte bara relationerna mellan politiker och tjänstemän. Det blir en kedja av olika effekter som följer på relationerna mellan de tre grupperna. Det har blivit lättare för allmänheten att använda sin makt att påverka i form av tyckande och inlägg på sociala medier eller i tidningar. I takt med att de traditionella nyhetskanalerna har bantats, både vad det gäller kvantitet och kompetens, så har det som skrivs i olika nätfora fått en allt större betydelse. Nyheter och åsikter som sprids via sociala medier sprids som löpeldar och når en publik långt bortom de traditionella mediernas räckvidd. Det har också blivit allt svårare att spåra källor och bedöma sanningshalter i det som sprids. Även propaganda eller rent ”hittepå” får mycket stort utrymme och betraktas ofta som rättfärdiga sanningar.

Detta har skapat ett stort tryck på det politiska styret, som måste förhålla sig till alla dessa åsikter och ofta även måste stå till svars, även om åsikterna inte har tillräcklig sanningshalt. Det har blivit allt svårare för politiker att klara av och sortera bland dessa influenser.

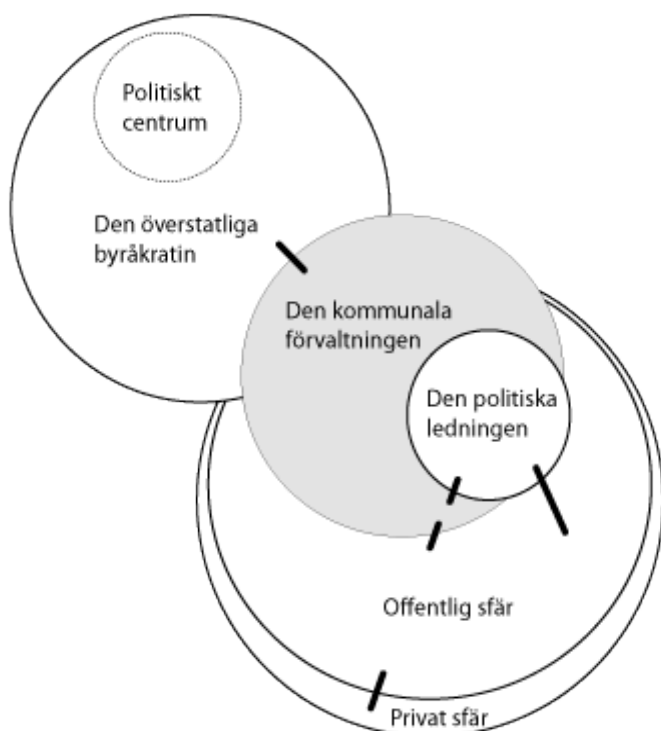
En annan kraft som har påverkat den politiska organisationen indirekt är att den kommunala förvaltningen har rört sig allt längre bort ifrån det direkta politiska inflytandet. Nya lagar, EU-direktiv och statliga kontrollorgan har delvis gjort den kommunala förvaltningen till ett ekonomiskt rationellt organ, bortom det normativa rationella organ som den demokratiska förvaltningen är. Detta inflytande har gjort att politikerna har haft allt svårare att navigera mellan den informella och den formella åsikts- och viljebildningen.⁷⁹ Det är inte längre så tydligt vad politikerna kan gå in och styra över. Många gånger regleras deras politiska agendor av lagar, regler och direktiv och den kommunala förvaltningen upplevs som allt svårare att få inflytande över. Detta kan ha gjort att det politiska styret har rört sig mot en mer operativ nivå, då påverkan över det stora strategiska arbetet har förflyttats allt längre ifrån lokalpolitiken och rört sig bort mot en statlig- eller överstatlig nivå. I detta kan det ha blivit så att tjänstemännens lojalitet har kommit att ifrågasättas, då även tjänstemännen slits mellan dessa två pooler. I många fall upplevs det som att det får större konsekvenser om inte de nya överkommunala direktiven följs, varför en stor del av uppgifterna har kommit att handla om att uppfölja dessa snarare än att arbeta med det lokala politiska styrets viljeyttringar.

Om vi betraktar denna överstatliga kontrollapparat utifrån Michel Foucaults Panoptikonmodell så har pressen ökat på tjänstemännen att agera transparent och i enlighet med de styrdokument som finns. Denna upplevelse att vara ständigt kontrollerad upplevs ibland konfliktfyllt ihop med de lokala politikernas uppdrag och önskemål och tjänstemännen upplever en press av att de lokala politikerna skapar sin egen Panoptikonmodell inuti den stora modellen och ibland inte ser den stora administrativa börda som det stora systemet lägger på förvaltningen.

Denna maktförskjutning mellan lokal och överstatlig nivå har också medfört att den politiska organisationen grupperat sig hårdare kring en ökad kunskaps- och maktcentralisering. Då kraven på den politiska styrningen förändrats och det har blivit allt svårare att rekrytera kunniga politiker så har politiken blivit mer professionell till sin karaktär. Detta har också gjort att spänningen mellan tjänstemannagruppen och politikerna har ökat, eftersom det inte

⁷⁹ Habermas, Jürgen, *Diskurs, rätt och demokrati*, s. 92

längre är givet att tjänstemännen har en högre kunskapsnivå. Även här kan en eventuell konkurrenssituation uppstå mellan politiker och cheftjänstemän.



Figur 2: Maktförskjutning i det kommunalpolitiska handlingssystemet

Två sfärer har vuxit i betydelse för den kommunala styrningen och förvaltningen: Den överstatliga byråkratin (som här är samlingsnamn för såväl statliga som överstatliga granskningsmyndigheter) och den offentliga sfären.

Då dessa yttre faktorer har påverkat relationen mellan de bägge grupperna: politiker och tjänstemän så har maktbalansen mellan de båda förändrats. Bägge grupper känner av de yttre kraven och kämpar för att inte bli ifrågasatta av de grupper som har fått allt större inflytande: de *överkommunala myndigheterna* (den överstatliga byråkratin, se ovan) och *allmänheten*.

Det gör att bägge dessa grupper har förlorat moraliskt anseende, om jag tillämpar Norbert Elias modell över figurationen ”etablerade” och ”outsiders”. Detta förändrade maktförhållande, där inte minst den politiska gruppen förlorat position och status, medför en automatisk maktkamp, där de bägge grupperna – och då särskilt den politiska gruppen – måste bevisa sin status genom att värdera ner och kontrollera tjänstemannagruppen. Genom denna process har de kommunala politiska ledningarna rört sig mot en mer kontrollerande roll gentemot tjänstemannagruppen.

6.2. Slutsats

Utifrån diverse artiklar i ämnet och det empiriska material som har legat till grund för denna uppsats så finner jag stöd för att det existerar en form av ny maktfördelning mellan politiker och tjänstemän. Till grund för detta ligger det ökade inflytande från såväl överkommunala myndigheter som allmänheten. Detta har gjort att pressen på de bägge grupperna har blivit starkare och att de hårdare måste arbeta för att legitimera sina respektive uppdrag.

6.3. Slutkommentar

Då både lokala politiker och tjänstemannagruppen förlorat sin position har relationen mellan dem förändrats, då rollfördelningen inte alltid är tydlig. Detta skulle kunna vara en av flera förklarande faktorer till att konflikter mellan grupperna har ökat och till varför omsättningen bland kommunala chefer är så hög. Det, tillsammans med en ökad diskrepans mellan de kommunala och de överstatliga direktiven skapar en otydlig mandatfördelning och en rollkonflikt hos den enskilde chefstjänstemannen.

Ett engagemang från exempelvis *Sveriges kommuner och landsting* skulle möjligen kunna hjälpa de bägge grupperna vidare att hitta sina olika uppgifter och ansvarsfunktioner, men det måste åligga varje enskild kommun att arbeta med frågan så att det passar den egna verksamheten. Det viktiga bör vara att rollfördelningen utreds för att undvika onödiga konfliktytor samt att öka förståelsen för den press som glappet mellan de olika direktiven utgör.

Utifrån det empiriska materialet så tycks det som om rollfördelningen mellan tjänstemannagruppen och den politiska gruppen i mindre kommuner visserligen är mer flytande, men också att samarbetsklimatet är starkare. Jag tolkar det så som att det finns en starkare tradition av vi-tänkande i en liten kommun och att avståndet till de överkommunala myndigheterna är större, vilket gör att de olika grupperna tvingas kompromissa med sina respektive mandat och samverka i högre utsträckning.

7. REFERENSLISTA

Litteratur

Alasuutari, Pertti, *Researching Culture: Qualitative methods and cultural studies*. SAGE publications Ltd, UK: 2000

Andersen och Kaspersen, *Klassisk och modern samhällsteori*, Studentlitteratur, Lund: 1999

Crang och Cook, *Doing Ethnographies*, SAGE publications Ltd, (UK) Croydon: 2012

Elias, Norbert, *Etablerade och outsiders*, Arkiv förlag, Riga: 2010

Eriksen och Weigård, *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*, Fagbokforlaget, Polen:1999

Foucault, Michel, *Power/Knowledge- selected interviews and other writings 1972-1977*, Harvester Wheatsheaf, G.B./Heartfordshire: 1980

Foucault, Michel,(edited by James D Faubion,) *Power*, The new press, New York: 2000

Gubrium och Holstein, *The new language of Qualitative Method*, Oxford university press, New York: 1997

Habermas, Jürgen, *Diskurs, rätt och demokrati*, Bokförlaget Daidalos AB, Göteborg: 2005

Habermas, Jürgen, *Kommunikativt handlande*, Bokförlaget Daidalos, Uddevalla: 1996

Parkin, Frank, *Max Weber*, Routledge, Cornwall: 2004

Ritzer, George, *Sociological Theory*, McGraw-Hill, New York: 2008

Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*, SNS Förlag, Falun: 2012

Urban, Susanne, *Att ordna staden*, Arkiv förlag, Kungälv: 2005

Artiklar

Björk, Lisa, *Contextualizing managerial work in local government organizations*, Göteborgs universitet, https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/34265/1/gupea_2077_34265_1.pdf 2014-05-05

Cregård och Solli, En spekulativ om ledningsformen i kommuner, Forskningsrapport 1 SKLs publicering

Glissmeyer, Bishop och Fass, *Role conflict, role ambiguity and intention to quit the organization[...]*, http://www.swdsi.org/swdsi07/2007_proceedings/papers/458.pdf 2014-05-04

Härenstam, Annika m fl, *Chefers rörlighet i offentlig sektor*, <http://www.stressmedicin.com/upload/Regionkanslierna/ISM%20Institutet%20f%C3%B6r%20stressmedicin/Publikationer/ISM-rapporter/ISM-rapport%2012%20ChefiOS.pdf>, s. 9 2014-05-09

Montin, Stig, *Politik och förvaltning i förändring*, Forskningsrapport 2, SKLs publicering

Linde, Helena m fl, *Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän*, <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-812-9.pdf> 2014 04 01

Dagens samhälle, nr 3, 2013: Rena chefskarusellen, <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2011/201117.pdf> 2014-04-01

8. BILAGA

8.1 Intervjupersoner

E.T: Högre avdelningschef i en mellanstor kommun. 20 års erfarenhet av kommunalt arbete i en central funktion. Ca 30 anställda under sig. Kommunen har ca 125 000* invånare. (Intervju 2014-02-19)

L.A: Centralt placerad avdelningschef. Ca 10 anställda. 6 års erfarenhet av chefsarbete. Kommunen har ca 25 000* invånare. (Intervju 2014-02-20)

E.F: Förvaltningschef i en mellanstor svensk kommun. Ca 150 anställda. 20 års erfarenhet av chefsarbete i olika mellanstora kommuner. Kommunen har ca 100 000* invånare (Intervju 2014-02-27)

A.A: Förvaltningschef sedan 17 år med bakgrund i två mindre syd- och mellansvenska kommuner. Förvaltningen har ca 500 anställda. Kommunen har 15 000* invånare. (Intervju 2014-02-28)

T.R: Förvaltningschef i en mindre svensk kommun. Ca 100 anställda. 12 års erfarenhet av chefsarbete, varav 5 på förvaltningschefsnivå. Kommunen har ca 20 000* invånare. (Intervju 2014-03-04)

V.Ä: Förvaltningschef i en mellanstor svensk kommun. Ca 750 anställda. 16 års erfarenhet av chefsarbete i två olika mellanstora kommuner. Kommunen har ca 45 000* invånare. (Intervju 2014-03-07)

V.Ö: Förvaltningschef i en mellanstor svensk kommun. Ca 275 anställda. 13 års erfarenhet av chefsarbete på förvaltningschefsnivå. Kommunen har ca 65 000* invånare (Intervju 2014-03-14)

* Invånarantalet är avrundat till närmsta 5000-tal.

8.2 Intervjuguide

Detta är frågeställningar jag vill fråga om på ett eller annat sätt. Då intervjuerna är tänkta att ske i samtalsform så kan själva frågan variera på olika sätt och även den tänkte ordningen. Därför ska detta underlag ses som en checklista eller ledstjärna för intervjun, inte som en exakt mall.

Bakgrund

- Beskriv ditt nuvarande arbete: din roll, funktion och ditt samarbete med dina politiska styrelseledamöter.
- Berätta om din bakgrund: utbildningsbakgrund, antal yrkesverksamma år, antal år i ledande position.
- Om du börjar från din första tjänst som förvaltningschef och vandra framåt i tiden tills idag: Hur har ditt samarbete med dina olika politiska ordföranden sett ut och utvecklats?
- Hur skulle du beskriva att tjänstemannarollen förändrats/utvecklats under din tid som förvaltningschef?
- Hur skulle du beskriva att den politiska rollen förändrats/utvecklats?

Det nuvarande arbete

- Hur ser arbetsfördelningen ut mellan dig och din ordförande?
- Tycker du att det är en bra arbetsfördelning? Om du skulle vilja förändra något - vad skulle du vilja förändra?
- Tycker du generellt att arbetsfördelningen och de olika rollerna är tydlig i din organisation? Om inte: På vilka ställen är det oklart?
- Är rollfördelningen tydligare idag från när du började att arbeta? Är rollfördelningen otydligare?
- Hur upplever du att samarbetsklimatet generellt är i din kommun mellan politiker och tjänstemän? Om inte bra: Hur skulle du vilja se det förbättras?
- Har du någon gång upplevt någon konkurrens mellan dig och din ordförande? Att ni inkräktat på varandras roller eller tagit er an varandras uppgifter? Hur har ni löst det?

- Har du någon gång funderat på att avsluta din tjänst på grund av samarbetssvårigheter med den politiska ledningen?

Ditt perspektiv

- Upplever du någon skillnad mellan äldre- yngre politiker, nytillträdda- erfarna, i sättet att samarbeta?
- Hur har du upplevt att rollerna och arbetsuppgifter har ändrats de senaste fem åren?
- Hur anser du att en kommuns uppgifter bör styras, genomföras, förvaltas och förankras – om du fick önska fritt?