

När det finns mer än en väg att gå

Vilka förvaltningsideal styr relationen
mellan politiker och tjänstemän

Abstract

The thesis is a study of how politicians and public servants at the municipal level are experiencing the relation between them. The thesis also examine how participants experience may affect the view on their own role. The collected material is analysed based on theories on how to organise public administration.

The thesis is a descriptive work and gives a picture how public administration can be understood from the perspective of the participants. By studying how politicians and officials describe their work relating to each other and how they perceive their roles, responsibilities and expertise, we now know what ideals are governing for the members. The work is based upon qualitative interviews with public servants and politicians at the municipal level.

The participants answer points to both the professional and political model. The interviews also show that Max Webers theories of bureaucracy can be found as a strong base for the relationships. It was found that officials highlight its democratic responsibility by not questioning the wishes of politicians. Lastly, it is possible to see how the politicians encouraging and need a strong administration, while at the same time risk being negatively affected by it.

Nyckelord: Offentlig förvaltning, Weber, Fritidspolitiker, Tjänstemän, förvaltningsmodeller

Antal ord: 9738

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Syfte och frågeställning	3
1.2	Avgränsning	3
2	Metod:.....	4
2.1	Grounded theory	4
2.2	Konsten att beskriva	5
2.3	Empiri	5
2.4	Intervjuguide	7
3	Teori	8
3.1	Förvaltning och organisering	8
3.2	Tjänstemannens fokus.....	10
3.3	Rollen som politiker.....	12
4	Resultat	13
4.1	Regler & Hierarki	13
4.2	Politisk bedömning & Ansvar	15
4.3	Ett expertbaserat tankesätt.....	17
5	Analys.....	19
5.1	Byråkrati	19
5.2	Expertis.....	20
5.3	Politiken.....	21
6	Slutsatser.....	23
6.1	Vidare studier	25
7	Referenser	26

1 Inledning

Politikerna bör formulera målsättningar och dra upp allmänna riktlinjer. Förvaltningen bör verkställa de politiska besluten i kraft av sina kapabiliteter. Om denna enkla funktionsfördelning fungerar i praktiken skulle maktrelationen mellan politiker och förvaltning vara problemfri. Som vi sett är verkligheten mycket mer komplicerad

- Lennart Lundquist (1992, s. 102)

I Sverige är det kommunen som är den enskilde medborgarens närmaste demokratiska nivå. Kommunerna är helt avgörande för Sveriges politiska organisering. Vikten av det lokala självstyret framhålls redan i regeringsformen som en av de absolut avgörande och viktigaste grunderna i den svenska demokratin (Bäck & Larsson 2006, s. 226). Den kommunala budgeten står för en stor del av statens ekonomi. För att kunna leva upp till det ansvar som givits kommunerna finns kommunala förvaltningar som arbetar med att säkerställa medborgarnas service. Enskilda medborgare vänder sig i första hand till kommunala verksamheter vid upplevda problem. Det existerar därmed ett tydligt behov av att kunna visa upp en fungerande service till befolkningen för att garantera ett upplevt demokratiskt inflytande och legitimitet (Häggroth & Petersson 2002, s. 84).

Yttersta ansvaret för den lokala förvaltningens effektivitet och legitimitet är den förvaltningsnämnd med politiker som sätter upp mål, granskar och beslutar om förvaltningens arbete. Men trots att politikerna har yttersta ansvaret, så har tjänstemännen i Sverige fått en allt starkare ställning gentemot politikerna.

Aldrig tidigare har politiker varit så beroende och undanpressade av tjänstemännen (Lindblad 2002, s. 6). Rollen som tjänsteman blir att kunna läsa av den politiska önskan. Tjänstemannen ska vara politisk i sitt resonering, men neutral i sitt utförande. Därmed riskerar personen att sitta på dubbla roller som tjänsteman med politisk insyn. Det är i och med det inte längre hållbart att enbart se till studiet av politik inom förvaltningar till enbart politiker, tjänstemännen spelar likaså en avgörande politisk roll (Lundquist 1998, s. 24). Det blir därför viktigt att ställa bredare frågor om hur förvaltningen styrs och om hur samarbetet upplevs ifall det ska kunna skapas en bild av den politiska verkligheten.

Men hur fungerar uppdelningen mellan aktörerna på lokal nivå rent praktiskt när tjänstemännen får en starkare roll? Vid ett fall där kommunala miljönämnden hamnade i domstol för tjänstefel blev nämnden friad från ansvar. Trots att tingsrätten ansåg att nämnden brutit mot lagen ansågs det inte att fritidspolitiker kunde haft expertisen att sätta sig in i bakgrundsmaterialet och därmed fick anses

vara oskyldiga (Lindblad 2002, s. 12). Vi måste fråga oss vad ett sådant resonerande får för betydelse för den politiska rollen. Samtidigt kan det konstateras att det är av yttersta vikt att politikerna har det avgörande ordet vid den kommunala förvaltningens agerande. Det avgörande är inte att det enbart är rätt beslut som tagits av tjänstemännen. Det viktigaste för legitimiteten är hur beslutet tagits (Rothstein 2010, s. 108). Därmed finns det ett tydligt behov av att studera relationen mellan aktörerna.

Vilka roller som råder mellan olika aktörer är konstant skiftande. Det har skett en tydlig förändring när det gäller tjänstemäns experter och politiker. Från att det funnits ett mer politikerorienterat styrsätt inom det offentliga har det skett en övergång till att experterna får allt mer ansvar (Jasanoff 1990, p.34). Att gränsen för vem som får göra vad flyttats kan ses genom att den förvaltning som ska leverera service till medborgarna sedan en längre tid gått över till att styras med mål- och resultatstyrning, vilket numera utgör det vanligast rådande tankesättet inom svensk offentlig förvaltning (Öberg 2010, s. 171, 189; Bergström 2010, s. 205; Røvik 2008, s. 121-129; Christensen 2005, s. 64, 114, 160). Detta innebär att förvaltningarna numera styrs genom att politiker använder övergripande mål och visioner istället för att försöka styra med precisa regler (Rothstein 2010, s. 12).

Styrningen innebär att det byggs upp gränser mellan politikerna och tjänstemännen. Experter har ett eget intresse av att upprätthålla gränsdragningen eftersom den garanterar deras autonomi mot icke-experter, som politiker (Gieryn 1983, s. 781). Det genererar både resurser och en välvilja från samhället då deras roll ser deras bidrag som neutralt och vilandes på vetenskaplig fakta. Tjänstemännen innehar expertkunskap som politikerna helt enkelt inte har möjlighet att införskaffa på egen hand (Lundquist, 1976, s. 72).

Studien är ett fokus på den medborgarnära nivån inom den svenska politiken. Vad händer då allt starkare tjänstemän möter fritidspolitiker som oftast inte har mer än 20-30% i anställningsnivå. Det är en dynamisk process som sker när tjänstemän och politiker möts. Det går inte att välja endera sidan om en klar bild ska kunna ges av helheten. För att kunna studera och förklara hur relationen mellan politiker ser ut måste vi ta i beaktning de olika modeller som förvaltningar bygger sin struktur på. Modellerna som kommer att presenteras i teoriavsnittet är tänkta att ge legitimitet åt aktörerna. Var modell har ett specifikt fokus. Genom att studera aktörernas relation kan vi plocka fram vilka modeller som finns starkast representerade och vilken betydelse det får för deras relation. Det är speciellt viktigt att förstå hur politiker och tjänstemän själva resonerar eftersom det ger oss en möjlighet att förstå effekterna av hur kommunala förvaltningar fungerar och styrs.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med undersökningen är att deskriptivt analysera relationen mellan tjänstemän och politiker inom Malmö kommun. Med intentionen att skapa en bild av samarbetet mellan nämnder och förvaltning, samt vilken betydelse det får för aktörernas syn på sin egen roll. Det är med utgångspunkt i dialogen och med viljan att skapa en gemensam överblick utifrån de förvaltningsmodeller som presenteras i teori kapitlet. En teori som avses testa är om i ljuset av en allt mer målstyrd förvaltning, har tjänstemännens upplevda självständighet ökat.

Till min hjälp för att besvara syftet kommer mina två frågeställningar att guida mig.

- Hur upplevs relationen mellan politiker och tjänstemän?
- Vilken betydelse får det för aktörernas agerande och funktion?

1.2 Avgränsning

Det är viktigt att betona att arbetet enbart har fokus på hur aktörerna själva ser på samarbetet med varandra utifrån förvaltningsmodeller. Det finns ingen avsikt att studera någon enskild process för att klargöra dolda maktstrukturer. Likaså är detta ett arbete som fokuserar på att analysera nyanser av problem. Arbetet syftar enbart till att studera aktörer inom Malmö Kommun och därmed avgränsa sig till den lägsta kommunala nivån där ett samarbete sker mellan politiker och tjänstemän. När vi talar om politiker i uppsatsen är det personer som personer som sitter i kommunala nämnder.

2 Metod

Metoden som valts är ett kvalitativt tillvägagångssätt. Detta för att jag önskar att studera subjektiva värderingar och skapa tolkningar utifrån det uppkomna materialet. Metoden lämpar sig väl då det i mitt fall råder en situation där vi studerar människor som är subjektiva i sina värderingar och agerande oavsett om de så önskar det eller ej (Bryman 2011, s. 361-362). Ett sätt att hantera det faktum att de personer som studeras är självmedvetna om sin omgivning och anpassningsbara därefter, är att försöka se på situationen utifrån objektets ögon. Det är viktigt att betona denna ontologiska vinkel vid val av metod eftersom det gör att mitt resultat blir ett fokus på personernas självutnämnda åsikter och inte en studie av en objektiv verklighet (Bryman 2011, s. 32).

2.1 Grounded theory

Ett genomgående tema under arbetets gång har varit att jag vill knyta samman det empiriska materialet med min teori. Ett redskap inom kvalitativ forskning är grounded theory vilket ger mig den möjligheten, samt möjligheten att använda ett analysredskap under arbetets gång (Bryman 2011, s. 513). Vid kodifiering av materialet har det inneburit att jag kodat min data i olika kategorier för att sen bilda grunden till teorin. Detta har påverkat inte bara min empiriska analys utan gjort att jag genomgående under materialinsamlingen återvänt till min teoretiska position för att anpassa mig utifrån nya intervjuer och infallsvinklar.

Intentionen med grounded theory är att tydligare kunna plocka ut olikheter i materialet och att ge en möjlighet att utforska gemensamma processer istället för att fokusera på enskilda individer (Guvå & Hylander 2003, s. 35). Vilket har visat sig passa väldigt bra in på ett väldigt subjektivistiskt material, där det annars kunde varit svårt att finna en position där en teoretisk mättnad blivit uppnådd utan att behöva göra ytterligare 15 intervjuer. Detta innebär att det skett en kontinuerlig fram och tillbakagång mellan min teori och det empiriska material som införskaffats.

Guvå & Hylander talar om en kärnvariabel som kan utgöras av en eller flera huvudkategorier i ens analys och som samarbetar för att stärka ens resultat (2003, s. 43). Detta har varit en viktig aspekt då min frågeställning varit väldigt öppen och beskrivande. Jag har haft ett behov av en metod som kräver att jag kontinuerligt använder mig av en röd tråd genom arbetet för att få till en tydlig helhet.

En viktig aspektet inom grounded theory är hur data kodas. Materialet som införskaffats har kodats och delats upp utifrån olika öppna kategorier. Metoden kallas öppen kodning och fungerar också som ett verktyg för skapandet av nya

ideér (Guvå & Hylander 2003, s. 37). Efter öppen kodning sorterades allt kodifierat material in i nya kategorier för att underlätta att finna kopplingar och dess orsaker. Efterhand som nytt material inkommit och blivit kodat ges möjlighet att gå tillbaka och se på det äldre kodade materialet på nytt, utifrån nya uppkomna kategorier. Genom att jämföra olika indikationer, bryta ner dem och kategorisera skapas en kodning som ger en möjlighet att återvända till materialet och analysera på nytt för att ta reda på vilken data som bidrar mest till analysen (Bryman 2008, s. 514).

2.2 Konsten att beskriva

Som går att utläsa från mitt syfte har jag ett tydligt beskrivande fokus med arbetet. Att ge beskrivningar av verkligheten runtomkring oss kan vid första anblicken te sig som mindre värdefullt än de förklarande problemställningarna. Det är dock det beskrivande som skapar grunden för väl genomarbetade förklaringar (Teorell & Svensson 2007, s. 23). Genom att lägga en tydlig grund i uppsatsen där jag beskriver hur situationen ser ut med väl underbyggda argument möjliggörs ett försök till framtida kunskap, oavsett om målsättningen blir att skapa nya teorier eller bygga upp normativa ideal om hur det bör se ut. Genom att ha tagit fram ett gediget empiriskt material bestående av stort antal intervjuer har jag undvikit en annars vanlig fälla för beskrivande uppsatser, att beskrivningen riskerar bli ett referat från tidigare inhämtat material (Teorell & Svensson 2007, s. 24).

2.3 Empiri

Det finns vissa frågeställningar som helt enkelt inte går att besvara på ett tillbörligt sätt med materiella dokument. Det är inte heller alltid vi har möjlighet att kunna ägna oss åt observationer vid materialinsamlande. Däremot kan intervjuer ofta hjälpa oss få information inom områden som det sällan råder någon tydlig dokumentation om ifall vi vill fånga deltagarnas subjektiva bedömning (Teorell & Svensson 2007, s. 89). De två nämnda kriterierna passar väldigt bra in på syftet med min uppsats, därav har jag valt intervjuer som metodform.

För att kunna ge ett tillförlitligt svar på min frågeställning började jag med att sätta upp en lista över vilka kategorier av personer som kunde tänkas vara av intresse. Den vanligaste principen vid val av personer att intervjua är att försöka hitta så centralt placerade personer för frågeställningen som möjligt (Esaiasson m.fl. 2012, s. 258). Efter att ha skapat min problemformulering gjorde jag mitt urval utifrån en målinriktad urvals metod, där personer valdes ut för att de ansågs relevanta för min frågeställning. Detta innebär att jag får möjlighet att söka personer att intervjua på flera olika nivåer i verksamheten.

I ett första urval sökte jag upp en tjänsteman som arbetade med de tekniska aspekterna av hur ärenden inkommer, fördelas och hanteras av förvaltningar och nämnder. Detta gav en vidare inblick i vilka som borde kontaktas. Det kan lätt uppstå en situation där det visar sig att nya grupper måste plockas in för att intervjuas under arbetets gång (Bryman 2011, s. 436). Genom inledande intervjuerna upplever jag att den situationen avväjdes. Likaså gav det en bild av hur stort material som behövdes för att uppnå teoretisk mättnad, det vill säga antalet intervjuer för att besvara min frågeställning utan att tid ägnas åt överflödiga intervjuer (Bryman 2011, s. 436). Efter att jag uppnått en situation då jag inte upplevde att jag fick några nya teoretiska infallsvinklar att arbeta med upphörde jag med att leta personer att intervjua.

Totalt blev 15 personer intervjuade. Tre inledande tjänstemän som fungerade som grund för urval och beskrivning av tekniska processer, samt gav sin bild av hur förvaltningen fungerar inifrån relaterat till min frågeställning. Åtta tjänstemän som arbetar nära politiker valdes ut för vidare intervjuer. Varav fyra stycken är som förvaltningschefer. De fem kvarvarande intervjuerna gjordes med politiker i Malmö Stad och sitter i nämnder som ansvarar för förvaltningar. Det bör tydliggöras att av dessa 15 användes som sagt inte alla vid kodifiering av materialet. Det visade sig att mina inledande intervjuer inte kunde bidra till min frågeställning på önskvärt sätt. Jag anser dock inte att detta varit något helt negativt då intervjuerna hjälpte till att lägga en grund till att förstå de tekniska aspekterna av förvaltningen. Samt gav förslag på vidare riktningar att ta vid val av personer att intervjua.

Milan Obradovic	Kommunalråd, Ordförande Tekniska nämnden
Sanna Axelsson	Ordförande, Stadsområdesnämnd Norr
Jouni Liimatainen	Ordförande, Stadsdelsområdesnämnd Söder
Magnus Hulthe Andersson	Ledamot, Miljönämnden
Leif Bengtsson	Ledamot, Stadsområdesnämnd Väster
Jan-Inge Ahlfridh	Stadsdirektör, Malmö Stad
Lena Wetterskog	Stadsområdesdirektör, Stadsområdesförvaltning Söder
Ronny Andersson	Stadsområdesdirektör, Stadsområdesförvaltning Innerstaden
Katarina Karlsson	Utvecklingschef för kulturförvaltningen, tillförordnad museichef
Christian Resebo	Enhetschef, Planeringsavdelningen, Gatukontoret
Malena Möller	Trafikplanerare, Gatukontoret
Malin Björk	Stadsområdesförvaltning Väster
Ann Rubin	Verksamhets controller, vård och omsorg, Stadsområdesförvaltnings Norr
Tia Martinsson	Stadskontoret, Registrator
Susanne Nordqvist	Nämndsekreterare, Stadsområdesförvaltning Norr

2.4 Intervjuguide

Vid skapandet av intervjuguide har två böcker använts, *Intervjuer - Genomförande, tolkning och reflexivitet* (Alvesson 2011). Samt *Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad* (Esaiasson m.fl 2012). Det har förekommit två sorters intervjuer under skapandets gång. Två stycken telefonintervjuer och 13 stycken intervjuer ansikte mot ansikte. Även om det kunde varit önskvärt att alla intervjuer skett under samma förhållande har jag inte märkt någon skillnad i svar. Bryman påpekar även att det verkar vara väldigt få eller inga alls skillnader vid telefonintervjuer och att det enbart är en fördel att ta en intervju via telefon istället för ingen alls (2011, s. 432-433).

Som mall för mina intervjufrågor valde jag en semi-strukturerad metod. Främst för att den gav mig en stor flexibilitet att lämna intervjuvägarna väldigt öppna vid behov. Då intresset från min sida var att plocka fram subjektiva bedömningar gränsade intervjuerna ibland mot en helt öppen intervjustruktur (Esaiasson, 2012, s. 253). Under vilka jag enbart valde att använda mig av följdfrågor om hur de såg på situationen eller följde upp något de sagt. Alla intervjuer inledes med uppvärmningsfrågor för att skapa en vidare grund för samtalet. Intervjuernas längd varierande från person till person men en tidsgräns på 30 minuter var satt och den överstegs aldrig med mer än någon minut. Alla intervjuer spelades in med mobiltelefon för att underlätta transkribering. Transkriberingen gjordes omgående efter intervjuerna. Vid påbörjandet av uppsatsen var avsikten att alltid redovisa namn på var enskild person som citerades, men efterhand som uppsatsen byggts på har det upplevts som att detta tar fokus från det faktum att kodningen och inte enskilda citat ska vara det ledande i arbetet. Därför har hela arbetet anonymiserats.

3 Teori

Vid policyutövning finns det ett väldigt begränsat utrymme sett till direkt påverkan för förvaltningen. Samtidigt går det tydligt att se hur tjänstemannens makt inom förvaltningen ökar då det råder allt mindre utrymme för folkvalda. Tjänstemännen besitter en betydlig expertis, och avsevärt mycket mer tid att använda sig av vid formning av beslut (Premfors m.fl 2003, s.110-111). Lindblad beskriver en situation där det inom förvaltningen blir tjänstemännen som använder förvaltningen till att föra fram sina egna önskade policybeslut på dagordningen och därmed låta nämnderna bekräfta och fatta de beslut som de själva önskar (2002, s. 16). Det är dock inte på det sättet att den individuella kulturen för tjänstemän får en särskilt stor plats inom förvaltningarna. Överlag så går det att se hur enskildas preferenser har allt mindre betydelse desto starka den institutionella kulturen och regelstyrning är (Lundquist 1992, s. 105).

3.1 Förvaltning och organisering

Det finns ingen brist på teorier eller sätt att betrakta förvaltningen på. Vid Studie av förvaltningsteorier finns det ett flertal kända aktörer som bidragit med idéer. En av de mest välkända teoretikerna är Max Weber, som bidrog till att etablera och forma den byråkratiska organisationsform som så starkt influerat den Svenska förvaltningen (Christensen m.fl 2005, s. 32-33). Max Webers teorier är en idealform av byråkrati och inget som kan sökas bokstavligen inom den byråkratiska organisationen. Likaså har kritik mot byråkrati existerat sen långt innan Webers intåg inom fältet, något som vi kommer se bland annat genom hur organisationerna försökt kompensera med att blanda in nya idéer (Styhre 2009, s. 58-59). Det existerar dock inte någon förvaltning som renodlat använder enbart en teori i sin förvaltning. Bo Rothstein (2010) presenterar en tabell tar upp flertalet olika förvaltningsmodeller för att organisera och skapa legitimitet. Nedan presenteras en modifierad version med enbart tre stycken förvaltningsmodeller, vilka kommer stå som huvudsakligt fokus för hela mitt resultat och analys.

Modelltyp	Legalbyråkratiska- modellen	Professionella- modellen	Politikermodellen
Grund för legitimitet	Generella regler	Vetenskaplig kunskap	Allmänna & fria val
Organisering	Hierarkisk	Kollegial	Dualistisk
Huvudaktör	Ämbetsman	Yrkesman	Politiker
Förutsättningar	Precisa regler	Tillämpar vetenskap	Representativitet
Positiva effekter	Förutsebarhet	Vetenskaplig rationalism	Politiskt Ansvar
Negativa effekter	Inflexibilitet	Negativ kåranda	Politisk Manipulation
Beslutstyp	Regeltolkning	Professionella bedömningar	Politisk bedömning

Figur 1. Förvaltningsmodeller och legitimitetsgrund.

I figur 1 presenteras en bild av hur de olika idealtyperna kan genomsyra en förvaltning. Bilden är en revidering av en figur av Bo Rothstein (2010, s. 23). Modellen fungerar som en röd för uppsatsens analytiska grund. Modellen visar hur olika legitimitetsgrunder kan lyftas upp och förklaras.

Legalbyråkratiska modellen skapades av Max Weber. Från början var avsikten att gå från äldre feodala metoder där utgången av ett beslut aldrig kunde förutses (Rothstein 2010, s. 13). Webers teorier är väl omskrivna och väldigt breda. I uppsatsen kommer dock enbart fokus läggas på en aspekt av Webers teorier eftersom vi kommer att analysera relationen mellan tjänstemän och politiker.

Den aspekten blir fokuset på den hårda åtskillnaden mellan politik och förvaltning. Förvaltningen är ett helt oberoende verktyg för politikerna att använda på vilket sätt som än behagar för att styra vårt samhälle. Den enskilda tjänstemannen lyder helt under politikern utan att ifrågasätta i en tydlig och klar hierarkisk kedja (Premfors m.fl 2003, s. 38). Istället tas vikten upp av att skapa en bra relation mellan tjänstemän och medborgare genom att det finns precisa och tydliga ramverk och regler för tjänstemän på förvaltningen att följa. Modellen bygger på stabilitet och långsamma förändringar så att medborgarna har möjlighet att ta till sig de regler som existerar och förutse vilka beslut som kommer att tas (Rothstein 2010, s. 17).

Det har under åren som gått även riktas skarp kritik mot den legalbyråkratiska modellen från olika riktningar. En kritik som finns är att systemets fokus på regler och stabilitet gör att den byråkratiska formen blir stel och inte kan hantera den flexibilitet som behövs i ett modern välfärdssamhället. Det finns ingen möjlighet att skapa så precisa regler som skulle behövas för modellen (Rothstein 2010, s. 18).

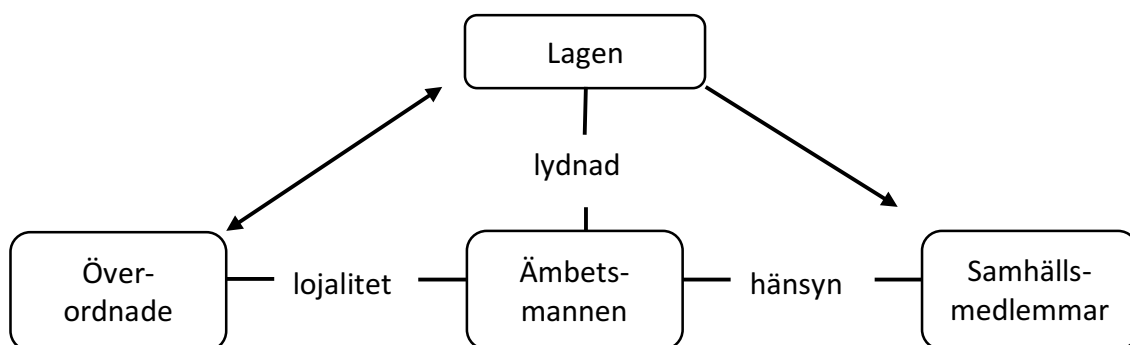
I den professionella modellen utgör decentralisering en viktig grund inom den kommunala förvaltningen. Besluten flyttas ned i led. Genom att besluten överläts nedåt i leden är avsikten att stärka legitimiteten. Detta görs genom att utse

experter inom ett givet område som sen får fatta förvaltningens enskilda beslut. Genom att utse en sådan lämplig expertis bildas en yrkeskår vilket kan ge förvaltningen legitimitet (Rothstein 2010, s. 18). Relationen mellan medborgare och politiker blir tätt förknippat med relationen mellan medborgare och tjänstemän. Det finns ett tydligt behov av politiker att kunna lita på samt värdesätta förvaltningens expertis. Samtidigt är det klart svårare för en förvaltning att precisera behov och åtgärder jämfört med andra expertisgrupper så som läkare. Det finns alltid en fråga om bedömningsomdöme samt förmåga att ge vetenskapligt baserade råd till politiker, vilket riskerar att påverka legitimiteten (Rothstein 2010, s. 19).

Den sistnämnda förvaltningsmodellen är den politikerorienterade. Det är inte enbart genom att fokusera på tjänstemännen som förvaltningar försöker skapa legitimitet. Som nämnts redan i inledningen så är det ett tätt samarbete mellan förvaltningar och de nämnder som är utsedda att styra förvaltningarna. Personerna som sitter i nämnderna är tänka att stärka legitimiteten för de beslut som förvaltningen kommer att genomföra. Kommunpolitiker blir länken som ska garantera en kontakt med medborgarna, då de antas ha en nära kontakt med medborgarna och kunna representera deras önskan och behov. Det finns dock nackdelar med den politikerorienterade modellen. Dels riskerar dels att bli en situation där beslut politiseras inom förvaltningen. Legitimiteten i modellen innebär emellertid att legitimiteten minskar ju längre ifrån direkt folkvalda de politiska representanterna är (Rothstein 2010, s. 20-21).

3.2 Tjänstemannens fokus

Den offentliga förvaltningens viktigaste komponent och mest levande del är dock de tjänstemän som den utgörs av. Organisationens personal har till uppgift att balansera ett flertal olika roller samtidigt då de utövar sitt inflytande. Lundquist (1998, 1992) talar om ett offentligt etos för tjänstemännen i förvaltningen. Nedan presenteras en figur från Demokratins väktare vilket målar upp en tydlig bild av problematiken som kan infinna sig.



Figur 2. Lennart Lundquist 1998

Det offentliga etoset är inte enbart något som berör tjänstemän, utan måste ses som ett heltäckande sätt att tänka vid styrning av vårt samhälle. Lundquist talar om att det demokratiska samhälle vi lever i skulle upphöra att fungera om våra tjänstemän inte klarar av att på tillfredsställande sätt leva upp till sitt åtagande som demokratins väktare (1998, s. 72). Detta visar på vikten som läggs vid den mänskliga faktorn inom vårt politiska system. Det anses existera värden som kontinuerligt måste skyddas och tillåtas genomsyra, samt styra det offentliga rummet.

Värdena delas upp i två huvudsakliga kategorier, demokrativärden mot ekonomivärden. Utan att gå in närmare i detalj så innebär de demokratiska värdena som ska levas upp till att det offentliga ska säkerställa kraven från den politiska demokratin, rättssäkerheten och den offentliga etiken. De ekonomiska värdena ställer dock krav på det offentliga att agera på ett funktionellt rationalistiskt sätt, vara kostnadseffektiva och produktiva i sin verksamhet (Lundquist 1998, s. 63). Det är en kontinuerlig balansgång för personal knutet till det offentliga hur de ska kunna hantera båda sidors krav på sig.

Alla kriterier i det offentliga etoset måste tillämpas vid arbetet, aktörerna kan inte välja att bortprioritera varken demokratiska värderingar eller ekonomiska värderingar vid sitt utövande (Lundquist 2001, s. 78-79). Detta gör det viktigt att kunna ge en helhetsbild av hur relationen mellan aktörerna upplevs. Balansgången mellan kraven håller dock på att rubbas i den moderna förvaltningen. Det har uppstått en situation där våra tjänstemän allt mer tas för givet att de utan beaktande kommer att följa de politiska signaler som kommer uppifrån, politiska signaler som inte ens alltid kommer från folkvalda politiker (Lundquist 2001, s. 232).

Det samspel som finns mellan politiker och tjänstemän på lokal nivå beskrivs ofta på lite olika sätt. Ett sådant perspektiv är att det faller på förvaltningschefen att tolka beslut som inte är helt klart definierade. Det finns därför ett tydligt politiskt element redan inbyggt i rollen som chef i en förvaltning (Montin 2004, s. 100). Ett sådant exempel som ges på den politiska rollen är inte enbart relaterat till tolkning av beslut. Enligt författaren faller det på förvaltningschefen att agera stöd och att guida den politiske ordföranden. Den dialog som sker får därmed en tydlig politisk kontext oavsett om så är avsett eller ej (Montin 2004, s. 102). Detta kan även ta uttryck i mer direkt påverkan genom att chefen är med och påverkar vilka beslut som kommer att tas upp i den rent politiska sfären, nämnden.

3.3 Rollen som politiker

Den politiska rollen skiljer sig avsevärt från ovan genomgångna perspektiv. Den folkvalde medborgarna är själva garanten för att det ska finnas legitimitet inom det politiska systemet. Det är viktigt att ha vissa saker i tanke då vi talar om politikernas roll. I Sverige så står den kommunala budgeten en stor del av den totala statliga budgeten (Lindblad 2002, s. 79). Det vore därmed att förvänta att den politiska rollen står stark på lokal nivå. Så visar sig dock inte vara fallet och det är på den lokala nivån som det politiska inflytandet fått stå tillbaka påtagligast (Lindblad 2002, s. 89). Vad som är reellt inflytande och upplevt inflytande är dock inte samma sak.

Den politiska rollen är idag att förutom vara del av den legitimerande delen av förvaltningen, att dra upp generella riktlinjer och mål för tjänstemännen att genomföra (Christensen m.fl 2005, s. 114). Vad som beskrivs vid målstyrningen är dock en idealbild och inget som går att skriva i sten. Det blir politikernas roll att alltid ta sig till och se över de beslut som tjänstemännen önskar genomföra. Likväl som att försöka få igenom sina egna önskningar genom både samtal med förvaltningen och direkta beslut. Det är detta gränsområde som jag kommer att försöka belysa. Rollen som politiker på lokal nivå är även påverkad utav det faktum att det är väldigt få av de personer vilka agerar som folkvalda politiker, som verkligen är det. Lundquist beskriver politiker som sitter i kommunala nämnder som "politruker". Innebörden är att avsedda att visa upp legitimitet och en representation av folkviljan, däremot så är personerna själva inte utsedda vid val utan väljs ut av kommunfullmäktige och saknar därmed egentlig legitimitet (1998, s. 167-168). Det är därmed av intresse att ha i beaktning nämndepolitikerns egen uppfattning om sin roll, samt att studera hur förvaltningen betraktar deras legitimitet. Genom den här uppsatsen kommer vi dock inte följa Lundquist norm att kalla personerna för politruker. Fritidspolitikerna sitter inte på ett heltidsuppdrag vilket av naturlig anledning påverkar deras möjlighet att sätta sig in i allt material som existerar. Det gör att gränsen mellan politiker och tjänstemän minskar då politikerna blir beroende av att förlita sig på huvudsakligen den expertis som tjänstemännen presenterar (Lindblad 2002, s. 16).

4 Resultat

I resultatdelen presenteras det framkomna materialet från intervjuerna. Syftet är att lyfta fram bitar som kan relateras till våra olika förvaltningsmodeller. Resultatdelen kommer delas in i tre olika kategorier relaterat till var presenterad teoretisk förvaltningsmodell. Kategorierna är dock inte avsedda att stå fria från varandra. Alla modeller och svar går in i varandra. Kategoriseringen har gjorts för att underlätta att följa vidare analys och generella idealtyper.

4.1 Regler & Hierarki

Den weberianska legalbyråkratiska modellen tar upp störst utrymme. Något som inte bör tolkas som att personerna identifierar sig med den mest. Istället tycks det framstå klart att själva modellen är så väl inkorporerad i hur förvaltningar fungerar att den ligger som en grund i mycket av vad som görs.

När det kommer till frågan om det är svårt att avgöra vem som får göra vad mellan förvaltningen och politiska nämnden beskriver en politiker det med orden "Det finns ju naturliga gränser, ofta vet man ju, gäller det de här beslutet gäller det förvaltningen". Denna upplevda naturliga gräns beskrivs helt bemästrad av alla aktörerna. Det existerar i metaforiska ordalag en naturskriven lag som inte behövs reflekteras på i någon större utsträckning. Istället hänvisas då vi talar om gränser till delegationsordningen, vilket reglerar vilka beslut förvaltningen måste ta upp med nämnderna. Den samstämmigheten som finns råder rakt igenom båda kategorier av aktörer, dock med en variation att då de politiska aktörerna väljer sitt fokus blir det uppenbart att den gränsdragning de själva ser som viktig är hur långt in i detaljnivå de får gå in och påverka.

Förvaltningschefer sitter på en position att vara med och bestämma vilka ärenden som förs fram till nämnden genom att ha en stark involvering vid att sätta dagordningen. Det finns även som nämnt tidigare en delegationsordning vilket är regler för när en förvaltningschef måste föra ett ärende till nämnden. Oftast är det ärenden till nämnden som kommer från förvaltningsnivå och därmed faller det under förvaltningen att ha tolkningsföreträde. Något som vid osäkerhet sker efter en dialog med ordföranden.

Det råder ett genomgående fokus på målsättning och uppföljning. Alla aktörer som intervjuats lägger fram sättet att styra som det absolut självklara. Politikerns mål är inte bara något som sätts i nämnden. En tjänsteman beskriver målsättning med orden: "Vi har ju våra våra fullmäktige mål som bryts ned till nämndmål som

bryts ner till verksamhetsmål". Det finns en kontinuerlig kedja uppifrån ner som ska följas. Förvaltningens struktur påverkar även politiker, då regler och mål utgör en så tydlig norm för hur interaktionen beskrivs.

Både tjänstemän och politiker konstaterar att det ofta är så att beslut som ska genomföras tas redan ett år i förväg vid budgeten. Det finns därmed en inbyggd transportsträcka där politiker godkänner en budget och därefter väntar in uppföljningar. En tjänsteman beskriver det med orden: "Politikens mål är att se till att det finns full betäckning för de beslutade målen". Politikernas huvudsakliga roll blir att backa upp tjänstemännen så att de kan genomföra redan tagna beslut. Det ska påpekas att detta inte är något som politiska aktörer tycker är en underlig utveckling även om, som vi kommer se senare, det finns väldigt åtskilda tankar på vad det får för betydelse när de ser på sin egen roll som politiker. Politiska aktörer styr nästan uteslutande genom att använda sig av mål och visioner. Det genomsyrar hela den dynamik som existerar mellan våra aktörer. Det finns egentligen bara två ord som är ständigt förekommande, upprepade gånger genom alla intervjuer: Mål & Vision. En intervjuad person konstaterar att hen som tjänsteman i väldigt stor utsträckning kan agera på eget bevåg eftersom, som personen uttrycker det: "Politiken har ju ändå satt ett mål för organisationen, mål för Malmö stad och nämnder, de har gått till val på en agenda de vill driva. Min uppgift är bara att se till att de får genomslag för den politiken". Även om det fanns ett undantag så är alla tjänstemän i stort överens om att det utifrån de mål och visioner som finns går att i stor grad förutse vilka beslut och riktning som deras förvaltning bör eftersträva.

Förvaltningen spelar en avgörande roll för om politikerna ska uppleva att de kan genomföra sina mål. En informant beskriver det med:

"Om du är en duktig politiker men inte har en duktig tjänsteman så kommer du ingenstans. Är du en dålig politiker och har en duktig tjänsteman kommer du dit tjänstemannen vill. Är vi starka bägge två uppnår vi våra gemensamma mål. Så du måste ha tjänstemannen med dig"

En stark förvaltning som delar ens vision är något som politiskt betraktas som eftersträvansvärt utifrån de inkomna svaren. Sättet att styra med en stark förvaltning som är den mest aktiva parten får även effekt på politikernas agerande. Desto mer förvaltningen uttrycks dela visioner, desto mer starkare blir förvaltningen. Vilket går att se då intervjuaren tyder på att en förvaltning som delar visioner även är aktivare och starkare vid sin argumentation.

En viktig insikt att ta med sig från ovanstående citat och andra politikernas intervjuer är att det inte existerar någon rädsla för starka förvaltningschefer, snarare är det en önskan och måste för att kunna arbeta effektivt med att styra verksamheten. Det råder vidare en stor enighet bland informanterna att om du har en stark förvaltningschef kräver det att nämnden arbetar på en tydligare uppföljning och kontinuerligt följer upp beslut för att bekräfta att den politiska viljan genomförs. Det kan dock vara en svår balansgång, när det gäller hur detaljerade uppföljningarna är. En politiker säger att "Det faller ju till politikerna i grunden,

att vi litar ju på det, sen finns ju alltid indikationer i årsredovisningen och liknande som berättar att detta har gjorts, detta har inte gjorts.”. Politikerna måste sätta sin tilltro till experterna och låta de utföra sin uppgift. Annars går det inte att ha en fungerande förvaltning.

Det är inte enbart rent lagmässigt utrymme som påverkar aktörerna. Bland de politiska aktörerna talas även om vilken påverkan det ekonomiska utrymmet har för deras aktivitet, samt vilken betydelse det får för synen på sin roll. Överlag råder det en trång ekonomisk situation upplevs det som, vilket vidare påverkar rollen som politiker i en mer förvaltande inriktning. Upplevelsen med en mer förvaltande roll framstår som att den härrör inte enbart från rent ekonomiska aspekter utan även genom det faktum att det ofta upplevs som att politiker främst bearbetar de initiativ som förvaltningen handhar. En förvaltningschef påpekar att det är en sanning med modifikation eftersom även om två tredjedelar av besluten som hamnar i nämnden tillhör den interna processen, så inkluderar det svar på remisser och inkomna förfrågningar från andra institutioner. Det är dock inget som påverkar att politikerna upplever det som att de slutar upp som respondenter och därmed får mindre tid att agera själva. En tjänsteman konstaterar att det framstår som oundvikligt att politikerna främst får agera respondenter eftersom det kan sitta över 100 tjänstemän som arbetar på heltid, gentemot en ordförande som arbetar på 20-30%.

4.2 Politisk bedömning & Ansvar

”Som politiker ska man helst inte ner och pilla i detaljer. Men ibland kan det vara något speciellt som man måste frångå. Det är oftast så med mindre saker ju”.

Många av aktörerna väljer att lyfta fram dialogen som förs då vi talar om relationen mellan aktörerna. Samtliga icke-chefs tjänstemän och politiker lyfter fram möjlighet till dialog. Det råder dock en intressant och stor oenighet om dess betydelse och förekomst. Flertalet tjänstemän som ej är chefer tar upp att det alltid finns en möjlighet att politiker hör av sig till den individuella tjänstemannen för att få upplysningar, tankar eller förklaringar till varför ett visst bakgrundsmaterial ser ut som det gör. Detta skiljer sig från de förvaltningschefer som intervjuats, som visserligen lyfter fram en dialog med ordföranden i nämnden, samt diskussioner på nämndmöten. Deras syfte är dock i förstahand att hela tiden känna av vilka ärenden som den politiska ledningen önskar att se. En tjänsteman beskriver det dagliga arbetet när det kommer till relationen med att ”Det har att göra med att det finns en bra dialog och att man känner vad som är viktiga angelägna frågor att diskutera och ge tid för dem”. Detta fokus på kontinuerlig dialog som verktyg för att veta vad som behövs ta upp eller ej är ett genomgående tema för förvaltningscheferna.

Den politiska synen på dialogen med tjänstemännen är inte lika enhetlig dock. Det råder en samstämmighet om att politiker bör hålla fingrarna borta från tjänstemännen och att vad som är politiskt eller ej är tydligt. När politiker därefter börjar diskutera relationen uppkommer en mer splittrad bild. Alla utom en politiker tar upp vikten av att kunna kontakta och föra en dialog med tjänstemän. En politiker beskriver det med orden: "Finns ju alltid en påverkansmöjlighet [genom] att föra en dialog med tjänstemän, men borde vi inte göra såhär..." . Gränsdragningen verkar därmed klar och tydlig samtidigt som att ju mer tydlig den blir, desto mer informell blir påverkan. Delegationsordningen, vilket tagits upp tidigare är en av de viktigaste redskapen att hjälpa tjänstemän och politiker att skapa en gräns. Det uttrycks i intervjuerna inte att det är någon form av barriär utan det ses snarare ett hjälpmedel. Trots en noggrann formulerad lista som godkänts i nämnden så beskriver flertalet politiker och tjänstemän att den för att fungera effektivt bygger på en kontinuerlig dialog om hur innehållet tolkas.

Det vanligast förekommande styrningsmålet presenteras som ett försök att lägga ett kvalitetsmått från politikernas sida. Det lyfts även upp från tjänstemän att politiken har möjlighet att gå in och lägga mer detaljerade mål men att det är väldigt sällan man ser att så är fallet. En möjlighet till att det ser ut så tas upp med att det kan bero på att det från politikernas sida upplevs en stor nöjdhet med vilken inriktning som förvaltningen arbetar, om så inte vore fallet kan tänkas att det vore av större vikt att gå in och styra. Att nå dit är dock en process som kan ta tid och kräva engagemang från politiken. En politiker beskriver tillvägagångssättet för att få med sin förvaltning på banan genom att sätta upp tydliga mål som kontinuerligt upprepades vid alla möten. Efterhand så arbetades de målen succesivt mer in i alla texter tills det märktes att det genomsyrade förvaltningens texter. En avgörande aspekt var där att ha samma klart fokuserade mål även utanför nämndmötena. En kontinuerlig dialog med sin förvaltningschef beskrevs som avgörande.

Att målen bearbetas in i alla texter ändrar dock inte det faktum att det är nämndemän som ska ge en politisk bedömning av besluten. En politiker som talar om den politiska bedömningen beskriver det med orden "Det är viktigt att vi lyssnar på tjänstemännen, men till sist görs godkännandet eller förkastandet av politiken". I politikernas egen beskrivning är den politiska modellen helt härskande. Den bygger dock på att det existerar möjlighet för politiken att göra en bedömning. En person som intervjuas beskriver att det finns en tidsbrist vilket påverkar möjligheten att ta egna initiativ och önskad uppföljning. Eftersom det inte alltid finns önskad tid från politikerna läggs ett tydligare fokus på att genom samtal utanför mötena föra fram önskingar och krav, vilket ses av alla intervjuade som ett sätt upprätthålla en förståelse och effektivisering i arbetet. Det upplevs därmed att det läggs en större tyngd på politikern att ha möjlighet att gå igenom allt bakgrundsmaterial och uppföljningar ju effektivare förvaltningen ska kunna styras.

Det allt större fokuseringen på att granska förvaltningens beslut, mindre rörelseutrymme överlag, leder till att politikerna i allt större utsträckning beskriver

sin roll som förvaltande. Bland politikerna sticker en ut som beskriver den mer förvaltande rollen som något med stora möjligheter, om politikerna bara vågar ta och påverka. Det är dock undantaget. En annan politiker ser den förvaltande rollen som något som är frikopplat från den lokala politiken, det är en trend som finns inom det politiska området i stort. Två politiker uttrycker samma oro när det kommer till den förvaltande rollen: Du är politiker för att du vill förändra ditt samhälle. Om du känner att du inte kan göra något, varför lägga ner all tid?

4.3 Ett expertbaserat tankesätt

”Det finns i varje tjänsteärende en politisk dimension som man måste förstå” – Politiker

När politiker och tjänstemän för fram sina argument hamnar ofta kopplingar till den professionella modellen i skymundan. Tjänstemän hänvisar kontinuerligt under intervjuerna till deras roll som experter. Det blir den självbild som tjänstemännen håller närmast till hands då de talar om relationen med politiker. Som redan tagits upp i åtskilliga citat tidigare upplever alla aktörer att det är en vetenskaplig rationalitet som ska utgöra grunden för tjänstemannens bedömning och utlåtanden, samt ligga till grund för beslut.

Det visar sig emellertid att förvaltningsmodellen får stå tillbaka jämfört med två tidigare presenterade teorierna. När svaren från både politiker och tjänstemän sätts samman kan vi se att det finns brister sett utifrån modellens ideal. Ser vi först utifrån tjänstemännens svar kan vi konstatera att det råder stor samstämmighet då personerna talar om relationen med politiker. Den främsta punkten är frågan om objektivitet, vilket visar sig ha flera bottnar beroende på formulering. Tjänstemännen beskriver en situation där de måste balansera de mål som givits av nämnden och den majoritet som finns i nämnden. Det är majoriteten i en nämnd som är med och påverkar innehållet i målen, men det ändrar inte att experternas tolkning av målen skulle kunna leda till förslag som politikerna inte delar åsikt med. Tjänstemännen måste lägga förslag som är anpassade till den politiska sfären. En tjänsteman beskrev det med orden ”Annars skulle vi ha ett helvete, vi skulle leverera massa underlag som bara blir återremitterat hela tiden. Finns inget värde i det.” Även alla förvaltningschefer är inne på samma linje och konstaterar det går direkt mot sitt syfte att hjälpa politiken. Det är dock oundvikligt att det förr eller senare kan inträffa en situation där förvaltningen har en annan önskan än politiken. Det råder en väldigt delad bild av tjänstemännens syn på hur man kan gå tillväga om en sådan situation uppkommer. Men det mest återkommande som tas upp är den dialog som ständigt förs utanför nämndens möten. Det handlar om att försöka läsa av situationer och påverka utanför mötena. Väl under ett nämndmöte var det bara en chef som gjorde klart att personen kunde tänka sig lägga fram ett beslut som går emot nämnden om personen i fråga ihop med sin förvaltning funnit den absolut avgörande. Personen

konstaterade att ” Skulle de fatta någon form av beslut som vi tycker är helt uppåt väggarna, då kommer vi framföra det och då tassar det i protokollet, och det är lite bra också för vår integritet att det görs.”. Personen hänvisade då till att det måste vara chefens roll att ha den integriteten och objektiviteten som tjänsteman. Vilket gjordes med resonemanget att det är en fråga om förtroende, där politiken litar på tjänstemannen och att tjänstemannen litar på dem tillbaka.

Att göra på det sättet får dock ses som ett teoretisk ställningstagande eftersom personen talar om ett tänkbart scenario. Utifrån intervjuerna kan vi se att även om det händer att politiken känner sig missnöjd och skickar tillbaka förslag från tjänstemännen, så existerar det överlag en stark gemensam syn om att tjänstemännens arbete är bra. Förvaltningens förslag går oftast igenom i nämnden. En politiker beskriver det som tämligen självklart orden: De har ju fått våra mål och visioner. Det är inte bara som att de kommer med ett förslag ”hipp som happ”. Förutsättningen att tillämpa sin expertis är anpassad utifrån politiska intressen.

5 Analys

Den bild som målas upp av alla intervjuade aktörer är att det råder en väldigt tydlig och en i det närmaste naturlig delning av vem som gör vad. Den sammantagna analysen är att den bilden är väldigt sanningsenlig. Men det är en sanning med modifikation, vilket går att se när svaren sätts gentemot genomgångna teorier. Det existerar inga naturliga gränser, det existerar helt enkelt inte något naturligt inom en förvaltning. Det är en reflektion av vilka regler som styr förvaltningen, samt hur personerna involverade ser på sin roll.

5.1 Byråkrati

Det visar sig snabbt att förvaltningarna genomsyras av de tidigare presenterade förvaltningsmodellerna från teorin. Det finns starka belägg för att den modell som tydligast påverkar relationen mellan politiker och tjänstemän är den legalbyråkratiska modellen. När aktörernas relationer lyfts fram går det att peka ut flertal aspekter som direkt kan härröras från den Weberianska-legalbyråkratiska modellen. Det hierarkiska lyser igenom väldigt tydligt inom förvaltningarna. När vi talar om vem som får göra vad är en av de viktigaste formella konstruktionerna den delegationsordning som tidigare tagits upp. Eftersom det oftast är förvaltningen som initierar beslut till nämnden kräver det en tydlig beskrivning av vilka regler som förvaltningschefen måste förhålla sig till. Det blir en gemensamt skapad gräns mellan aktörerna. Vilket gör att båda sidor kan känna att de har både en stabilitet i arbetet och en legitim grund att hänvisa till om det råder osäkerhet. Delegationsordningen var uppenbart en av de tyngdpunkter alla intervjuade kunde hänvisa till så fort de kom in på ämnet om vart gränsen mellan politiker och tjänstemän går.

Det kan framstå som en paradox, men genom att se hur både politiker och tjänstemän lyfter fram det informella samtalet kontinuerligt under arbetet, visar det på en medvetenhet om modellens nackdelar. Vi har sett det byggas upp tydliga formella gränsdragningar mellan våra aktörer. Men med tydliga roller kommer även diskussionen om hur dess funktioner kan hanteras effektivt. Det tycks vara självklart för alla involverade att det skulle vara helt omöjligt att föra en effektiv förvaltning utan att hinder undviks redan innan de uppkommer. Ett återkommande tema från tjänstemän är just det faktum att det skulle vara enormt slöseri med resurser att driva ärenden som inte har en möjlighet att gå igenom. Det informella samtalet blir den resurs som får samarbetet att flyta på effektivt. Den Inflexibilitet som följer med den legalbyråkratiska modellen försöks därmed

undvikas genom att mjuka upp modellens strikta system. Som redan konstaterats tidigare är modellerna enbart sedda som ideal, den praktiska tillämpningen kräver uppenbarligen en flexibilitet om den ska kunna hantera moderna situationer.

Förutsebarheten som modellen bygger på måste ses som rådande vid relationen mellan politiker och tjänstemän. Det handlar inte om att enskilda beslut återremitteras utan om att det finns en inbyggd struktur i relationen vilket möjliggör att förutse hur beslut hanteras och dess mest troliga utgång. Det kan framstå som helt självklart att så är fallet. Att det upplevs på det sättet beror på att den Weberianska modellen blivit så förknippad med normen att det utgör grunden dit man väver in andra modeller istället för att byta ut grunden.

5.2 Expertis

Den professionella modellen är den som fått stå tillbaka mest. Samtidigt är det den modellen som tjänstemän och politiker lyfter fram då de talar om att lyssna på experter. En trolig anledning att den legalbyråkratiska modellen inte lyfts fram tydligare är dess dåliga rykte. Det finns sen under en längre tid i samhället en ofta väldigt stark koppling till uppfattningen att byråkrati är något förlegat, odemokratiskt och oproduktivt (Styhre 2009, s. 19-21).

Ett sätt att skapa effektivitet och legitimitet har varit att kunna hänvisa till expertkunskap. Något som även går att visa utifrån materialet. Även om själva ordet decentralisering inte använts i en stor utsträckning går det att märka hur tjänstemän och politiker gärna talar om att flytta beslut till expertnivån, där de anses höra hemma. När beslut flyttas till tjänstemän bygger det på att deras expertkunskap legitimerar deras beslut. Samt att de får låna legitimitet från politikerna vilka delegerar den vidare till tjänstemännen. Det är emellertid inte, som vi tagit upp, folkvalda politiker som sitter i nämnderna. Det är inte en decentralisering som sker när nämnden lämnar över beslut på experter. Det är som Lundquist beskriver det, en av professionalisering av förvaltningen (Lundquist 1998, s. 148), något som har påverkan eftersom personerna inte har någon folkvald legitimitet att dela med sig av.

Det går att se en tydlig etablering från tjänstemännen att deras roll som experter främst faller på lotten att bidra med kunskap till politikerna. Det är inget oväntat att så är fallet. Men att det går att betrakta policyprocesser som enkla tekniska lösningar kan även få konsekvenser. Det existerar inget som antyder att experterna i förvaltningen håller en högre moralisk standard än andra individer i samhället (Lundquist 2001, s. 72). En informant berättar en historia om hur hen och en kollega kan skämta med att lägga till formuleringar under skrift av skrivelse, men sedan utan något problem plocka bort formuleringarna och åstadkomma en neutral expertbedömning. Det finns inget som tyder på att så verkligen inte är fallet. Tvärtom finns det ett tydligt medhåll från politiskt håll att tjänstemännen oftast är neutrala.

Det är dock viktigt att ha i åtanke att den professionella modellen må vara något som hänvisas och talas om. Men som i realiteten får stå tillbaka igen. Den positiva effekt som är tänkt att komma av att experter kan använda sig av en vetenskaplig rationalitet måste ifrågasättas av att förvaltningen måste anpassa sig efter politiska önskingar och att det i slutändan inte är expertomdöme som avgör, det är politikerna.

5.3 Politiken

Politikerna förväntar sig att förvaltningen kan anpassa sig efter deras mål och visioner. Det målas inte bara upp som något önskvärt, det betraktas som helt avgörande för att kunna arbeta effektivt och genomföra sina visioner. Anpassningen av förvaltningen till politiken framstår som komplett då båda sidors aktörer finner det vara en avgörande punkt i det dagliga arbetet. Som det har bearbetats igenom i tidigare resultatdel beskriver flertalet politiska informanter att det tas som helt givet att tjänstemännen kan anpassa sig efter mål som tagits upp.

Agerandet från politikernas sida blir en självskapad gränsdragning som kontinuerligt förstärks desto bättre tjänstemännen lyckas tolka politikens önskingar. Det politiska agerandet får även långsiktiga effekter för politikerna själva. Det resulterar i en cirkel där allt mer beslut flyttas över till tjänstemännen, allt eftersom desto bättre tjänstemännen kan förutse politikens behov, desto troligare är det att förslag för beslutet kommer ifrån förvaltningen. Att förvaltningen på det sättet får en starkare roll är inget som betraktas som negativt. Det är med en stark förvaltning som våra politiker upplever att arbetet blir som mest effektivt. Den långsiktiga effekten för politikerna blir emellertid att politikerna i allt större grad blir respondenter till förvaltningen. Att vara parten som initierar och pådriver beslut kräver både mer energi och tar mer tid i anspråk. En roll som oftast faller på förvaltningen och det naturliga års hjul med beslut som måste tas av politikerna.

Lindblad skriver i sin bok Ämbetsmannaväldet att en kommunpolitiker som tror att det är förvaltningschefen inom ett område han bör lyssna på totalt missförstått sin uppgift (2002, s. 92). Det är viktigt att studera vad som händer när rollen för politiken blir allt mer att bearbeta förvaltningens initiativ, vilket gick att se både i resultatdelen men även sammanfattat i stycket ovan. Politikerna blir allt mer reaktiva och riktas allt mer in till att i efterhand gå in med rättelser (Bergström 2010, s. 206). Lösningen som vi kan se från politikernas resonemang är att om det är en stark förvaltning, starka tjänstemän eller stark förvaltningschef så kräver det att nämnden arbetar allt hårdare med att kontinuerligt följa upp beslut för att bekräfta att den politiska viljan genomförs.

Resultatet kan verka ofrånkomligt, men det leder till att de politiska aktörerna bedriver en allt mer förvaltande roll. Att finna någon lösning på situationen är svår. Det blir en situation som både är önskvärd, samt svårt och arbetsam (om inte rakt av tråkig) att hantera för en fritidspolitiker i en lokal nämnd. Att rollen upplevs som allt mer förvaltande och att många politiker upplever en tidsbrist framstår som en dålig kombination om man ser till det långsiktiga politiska engagemanget. Det ska påpekas att inga informanter uttrycker något ogillande mot sitt jobb eller situation, men det framstår nästan helt genomgående i resultatet att det finns en önskan till mer tid, och att en förvaltande roll inte upplevs som något positivt.

En större förändring som går att uttyda från vårt resultat är det faktum att alla intervjuade politiker talar om sin roll utifrån ett folkvalt perspektiv. Som vi gått igenom tidigare är inte fritidspolitiker i nämnder folkvalda, utan faller under Lundquist term Politruker. Deras roll utifrån det perspektivet är inte främst att ge legitimitet utan att ge deras politiska partier en direkt insyn i vad som händer inom förvaltningen (Lundquist 2010, s. 124-126). Men samtidigt bygger den politikerorienterade modellen i slutändan på att personerna som har det faktiska ansvaret är folkvalda. En möjlig risk som kan dras av det uppkomna materialet är att lokala nämndpolitiker som ej är folkvalda glider över till en position där deras roll i huvudsak blir att just ge insyn till sitt parti och inte ges möjligheten att aktivt påverka vilken riktning förvaltningen ska ta.

6 Slutsatser

Vid intervjuerna med tjänstemän och politiker i Malmö kommun har jag funnit vissa utmärkande riktlinjer. Arbetet har byggts på en teori om att det går att plocka fram resonemang som kan härledas till förvaltningsmodeller utifrån de aktörer som arbetar inom kommunen. Vilket det också gjorts. Mitt undersökningsområde har varit politiker och tjänstemän inom Malmö kommun och jag har varit intresserad av att undersöka vilka beskrivningar som tas fram under intervjuerna. Det går att se hur aktörerna kontinuerligt hänvisar till lagstyrda gränser mellan politiker och tjänstemän. Men också ett betonande av vilka begränsningar som deras egen roll innebär för deras arbetsutövande. Det går att se hur förvaltningens dagliga arbete allt mer regleras utifrån en verksamhet som är lagstyrd, ett exempel på det är vård och omsorg.

Förvaltningarna är uppbyggda kring en väldigt strikt formell samling institutionella regler som fungerar som ett ramverk för alla som arbetar inom dess väggar. En aspekt att lyfta fram är att båda sidor väljer att ta betona samma tyngdpunkter. Det Weberianska idealet finns kontinuerligt närvarande och fungerar som en förklaring till varför de institutionella gränserna ser ut som de gör och inte kan ändras. Den legalbyråkratiska modellen blir grunden för hur förvaltningen arbetar och hur relationen mellan båda aktörerna rent praktiskt går tillväga. Att inte det någon gång dyker upp ett tydligt uttalat ställningstagande för den legalbyråkratiska modellen får ses utifrån den tidigare konstaterade kritiska synen som råder på byråkratiteorin i samhället. Men som går att utläsas från bland annat Lundquist och Rothstein i teorin är själva modellen är fullt levande och har stort inflytande.

Modellen levererar tydliga fördelar till relationen mellan aktörerna när den för med sig en strikt hierarki med målsättning att skapa ett ekonomiskt perspektiv med produktivitet i fokus. En andra fördel som lyser igenom är dess skapande av förutsebarhet. Det hierarkiska och förutsebara fördelarna är något som kan härledas till att det kontinuerligt från förvaltningens sida förs fram att det är orimligt att inte anpassa sig utefter de politiska intresset. Det skulle leda till en ohållbar ekonomisk situation. Det skulle kunna målas upp av aktörerna att handla om enbart en demokratifråga. Men som vi sett är personerna som är ej folkvalda vilket skulle göra det argumentet tämligen paradoxalt eftersom politikerna bygger den legitimiteten i sin relation med tjänstemän på att de är folkvalda representanter.

Legalbyråkratiska modellens nackdel påverkar även den relationen på ett genomgripande sätt mellan våra aktörer. Den Inflexibilitet som kan uppkomma av den strikta hierarkin och de många reglerna måste kringgås på något sätt. Vi kan

tydligt urskilja hur det informella samtalet utanför nämndmöten tas som helt givna och blir en ytterst viktig komponent för relationen mellan politiker och tjänstemän. Det skulle vara svårt att tänka sig att någondera aktör skulle kunna arbeta effektivt utan att försöka undvika den stelhet som kan uppkomma i modellens underströmmar.

Vid den dagliga relationen mellan aktörerna är det dock våra två andra modeller som får stå för legitimitetsförklaringarna utåt. För experterna handlar det om att ständigt kunna peka på att de enbart för fram vetenskaplig rationalism i ett försök att tillämpa sin expertis vid samtal och informering till politiker. Det definitiva ansvaret ligger dock hos de beslutande politikerna. Politikerna är fullt medvetna om att så är fallet och för fram sitt ansvar ett flertal gånger, något som visar på hur den politikerorienterade modellen finns tydligt representerad i politikernas egen sinnevärld. Ser vi till helheten av intervjuerna kan det konstateras att modellen ligger som ett tydligt lager över hela förvaltningen och blir ansiktet utåt när det gäller ansvar och att bidra med legitimitet. Men även politikermodellen för med sig en nackdel när vi ser på relationen på aktörerna. Den risk för politisk manipulation som modellen lyfter fram verkar i viss mån existera då tjänstemännen med sin syn på vikt att skapa effektivitet väljer att anpassa förslag utefter en tydlig politisk vilja. Det demokratiska etoset får stå tillbaka för ekonomiaspekten.

Stundtals under intervjuerna spenderar tjänstemännen ett avsevärt fokus på att måla upp en bild av underlydnad till politikerna, vilket ger en skev bild av deras demokratiskt etos. Jag dock inte att den bilden är korrekt. Svaren måste ses utifrån att en tjänsteman ogärna på något sätt vill måla upp en position där den politiska underlydnaden förminskas.

Det går inte att utläsa något som i slutändan visar på att tjänstemännen inte skulle beakta alla värden lika i det demokratiska etoset och lyckas hålla ett välbalanserat etos i sin yrkesroll som tjänsteman. Jag anser därmed inte att det går att bekräfta mitt antagande om att en allt mer målstyrd förvaltning leder till att tjänstemännen skulle beskriva en betydande självständighet. För att kunna undersöka den ambitionen bättre skulle en ny analys behövs göra med ett förfinat fokus på enbart tjänstemän och möjligen en jämförelse med förvaltningar som undersöks utifrån grad av målstyrning.

För politikerna blir det helt avgörande att allt eftersom deras ställning försvagas uppstår det som tidigare nämnt, en cirkel där det blir allt mindre tid att driva och initiera projekt för framtidspolitiker. Att så sker är inget som måste betraktas som dåligt. Det är främst den roll som politikerna har och deras syn på den som möjligen kommer att förändras. Den stora förändringen som kan väntas ske utifrån den mer förvaltande rollen som hamnar på politiker är att deras funktion skjuts över till att bli ett allt mer övervakande organ för sina partier. Något som kan ses gå hand i hand med Lundquist betonande av nämndes politiker som politruker. Personer som inte är folkvalda utan främst sitter på sin plats för att ge en bild av legitimitet och ge sitt parti en insyn i vad pengarna används till.

6.1 Vidare studier

Det finns stora möjligheter att utveckla vidare studier inom området gränsdragning mellan politiker och experter. Det är ett väl etablerat forskningsområde inom statsvetenskapen och jag ser flertal viktiga grenar att fortsätta uppsatsens arbete mot. Det är främst gentemot en av dessa renar som mitt intresse riktas, bilden som politiker i kommunala nämnder har på sin egen roll.

Det går att se hur rollen upplevs som mer förvaltande. Samtidigt är inte personerna folkvalda i egentlig mening. Vad uppstår för situation om personerna själva börjar uppfatta sig som främst sitt partis företrädare och granskare? Kommer det vara svårare att locka personer att bidra till det demokratiska systemet eller är det rent av så att det finns en fördel med att tydliggöra politrukens funktion?

7 Referenser

- Alvesson, Mats (2011). *“Intervjuer - Genomförande, tolkning och reflexivitet”*. Liber, Malmö
- Bergström, Tomas, i Rothstein, Bo (red.) (2010) *“Politik som organisation”*. SNS Förlag: Stockholm
- Bryman, Alan (2011). *“Samhällsvetenskapliga metoder”*. Liber, Malmö
- Bäck, Henry; Larsson, Torbjörn (2006). *“Den svenska politiken - Struktur, processer och resultat”*. Liber, Malmö
- Christensen, Tom; Lægreid, Per; Roness, Paul G; Røvik, Kjell Arne (2005). *“Organisationsteori för offentlig sektor”*. Liber, Malmö
- Esaiasson, Peter; Giljam, Oscarsson, Henrik; Wängnerud (2012). *“Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad”*. Nordstedts Juridik AB, Visby
- Gieryn, Thomas F (1983). *“Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists”*, American Sociological Review 48(6): 781–795.
- Guvå, Gunilla; Hylander, Ingrid (2003). *“Grundad teori - ett teorigenererande forskningsperspektiv”*. Liber, Stockholm
- Häggroth, Sören; Petersson, Carl-Gunnar (2002). *“Kommunal kunskap - så fungerar din kommun”*. Hjalmarsson & Högberg Bokförlag, Stockholm
- Jasanoff, Sheila, (1990). *“The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers”*. Mass: Harvard University Press, Cambridge
- Lindblad, Hans (2002). *“Ämbetsmannaväldet”*. Ekerlids Förlag, Stockholm
- Lundgren, Mats (1998). *“Den kommunala förvaltningen som rationalistiskt ideal - En fallstudie om styrning och handlingsutrymme inom skola, barnomsorg och miljö- och hälsoskydd”*. Uppsala universitet, Sociologiska institutionen
- Lundquist, Lennart (1976). *“Byråkrati och demokrati”*. Studentlitteratur, Lund

- Lundquist, Lennart (1992). *“Förvaltning, stat och samhälle”*. Studentlitteratur, Lund
- Lundquist, Lennart (1998). *“Demokratins väktare: Ämbetsmannen och vårt offentliga etos”*. Studentlitteratur, Lund
- Lundquist, Lennart (2001). *“Medborgardemokratien och eliterna”*. Studentlitteratur, Lund
- Lundquist, Lennart, i Rothstein, Bo (red.) (2010) *Politik som organisation*. SNS Förlag: Stockholm
- Montin, Stig (2004). *“Moderna kommuner”*. Liber, Malmö
- Premfors, Rune; Ehn, Peter; Haldén, Eva; Sundström, Göran (2003). *“Demokrati & Byråkrati”*. Studentlitteratur, Lund
- Rothstein, Bo, i Rothstein, Bo (red.) (2010) *Politik som organisation*. SNS Förlag, Stockholm
- Rövik, Kjell Arne (2008). *“Management samhället”*. Liber, Malmö
- Styhre, Alexander (2009). *“Byråkrati - teoretiker, kritiker och försvarare”*. Liber, Malmö
- Teorell, Jan; Svensson, Torsten (2007). *“Att fråga och att svara - Samhällsvetenskapliga metoder”*. Liber, Malmö
- Öberg, Shirin Ahlbäck, i Rothstein, Bo (red.) (2010) *Politik som organisation*. SNS Förlag: Stockholm

Intervjuer:

- Ahlfridh, Jan-Inge, 2015. Stadsdirektör, Malmö Stad. Intervju 8 juli 2015.
- Andersson, Magnus Hulthe, 2015. Ledamot, Miljönämnden. Intervju 9 juli 2015.
- Andersson, Ronny, 2015. Stadsområdesdirektör, Stadsområdesförvaltning Innerstaden. Intervju 7 juli 2015.
- Axelsson, Sanna, 2005. Ordförande, Stadsområdesnämnd Norr. Intervju 6 juli 2015.
- Bengtsson, Leif, 2015. Ledamot, Stadsområdesnämnd Väster. Intervju 6 juli 2015.
- Björk, Malin, 2015. Stadsområdesförvaltning Väster Intervju 7 juli 2015.

Karlsson, Katarina, 2015. Utvecklingschef för kulturförvaltningen, tillförordnad museichef. Intervju 8 juli 2015.

Liimatainen, Jouni, 2015. Ordförande, Stadsdelsområdesnämnd Söder. Intervju 9 juli 2015.

Martinsson, Tia, 2015. Stadskontoret, Nämndsekreterare. Intervju 3 juli 2015.

Möller, Malena, 2015. Trafikplanerare, Gatukontoret. Intervju 8 juli 2015.

Nordqvist, Susanne, 2015. Nämndsekreterare, Stadsområdesförvaltning Norr. Intervju 7 juli 2015.

Obradovic, Milan, 2015. Kommunalråd, Ordförande Tekniska nämnden. Intervju 10 juli 2015.

Resebo, Christian, 2015. Enhetschef på planeringsavdelningen, Gatukontoret. Intervju 8 juli 2015.

Rubin, Ann, 2015. Verksamhets controller, vård och omsorg, Stadsområdesförvaltnings Norr. Intervju 7 juli 2015.

Wetterskog, Lena, 2015. Stadsområdesdirektör, Stadsområdesförvaltning Söder. Intervju 9 juli 2015.