

En oväntad vänskap

Relationen mellan ledande sverigedemokrater och högre tjänstemän i svenska kommuner

Abstract

Efter valet 2018 tog sverigedemokraterna för första gången makten över ett fåtal svenska kommuner. Vi vill med vår uppsats undersöka hur sverigedemokratiska politiker ser på tjänstemännen i de kommuner de numera styr. Vi har undersökt frågan genom en intervjustudie med ledande sverigedemokratiska politiker i fyra av fem SD-styrda kommuner. Vi vill veta: 1. Vad politikerna hade för tjänstemannaideal, 2. Hur politikerna såg på relationen med tjänstemännen i den egna kommunen och 3. Vilka styrningsstrategier politikerna tillämpade. Resultatet tolkades utifrån James Svaras modell över tjänstemannaroller samt Johan Wänströms modell över olika styrningsideal. Resultatet av studien visar att politikerna skiljer sig åt när det gäller ideal och styrningsstrategi men att de alla har en positiv bild av hur det är att arbeta med de egna tjänstemännen. Detta resultat visar dels att det inte verkar finnas ett enhetligt sverigedemokratiskt sätt att styra en kommun och dels att SD-politiker hyser högt förtroende för tjänstemännen.

Nyckelord: sverigedemokrater, tjänstemannaideal, kommunal förvaltning, kommunal styrning, kommunpolitiker

Antal ord: 9849

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.2 Frågeställningar	2
2. Bakgrund	3
2.1 Sverigedemokraterna	3
2.2 Demografiska och ideologiska skillnader mellan SD och tjänstemän	4
3. Teori	6
3.1 Modell över tjänstemannaroller	6
3.2 Operationalisering	8
3.3. Distans och närhet	9
4. Metod och material	10
4.1 Samtalsintervjuer	10
4.2 Avgränsningar och urval	10
4.3 Genomförande	11
5. Empiri / undersökning	12
5.1 Gruppledare i den lila kommunen	12
5.1.1 Politikerrollen	12
5.1.2 Den ideala tjänstemannen	13
5.1.3 Den kommunala tjänstemännen i praktiken	13
5.2 Kommunstyrelseordförande i den orangea kommunen	15
5.2.1 Politikerrollen	15
5.2.2 Den ideala tjänstemannen	16
5.2.3 Den kommunala tjänstemannen i praktiken	16
5.3 Kommunstyrelseordföranden i den gula kommunen	17
5.3.1 Politikerrollen	18
5.3.2 Den ideala tjänstemannen	18
5.3.3 Den kommunala tjänstemannen i praktiken	19
5.4 Politisk sekreterare i den blå kommunen och KS-ledamot i den gula kommunen	19
5.4.1 Politikerrollen	20
5.4.2 Den ideala tjänstemannen	20
5.4.3 Den kommunala tjänstemannen i praktiken	21

6. Diskussion	22
6.1 Allmänna kommentarer	22
6.2 Positiv syn på tjänstemännen	22
6.3 Politikernas kontroll över tjänstemän	23
6.4 Samband mellan politisk makt och styrningsstrategi	24
7. Avslut	25
8. Referenser	26
Primärkällor:	26
Litteratur	26

1. Inledning

“De tänjde på gränserna hela tiden. Ibland hade man inte så mycket respekt för kompetens. Har man politiker som ofta överprövar tjänstemännens förslag till beslut så blir det ganska svårt att jobba.” (Nyrén & Svahn 2019) Med dessa ord beskriver en avhoppad chef som tidigare jobbat för Hörby kommun den nya politiska ledningen i kommunen. Den avhoppade chefen är inte ensam. Sydsvenskan har visat att 40% av Hörby kommuns chefer har hoppat av sedan valet 2018. Kommunstyrelsens ordförande i Hörby tycks dock obrydd av avhoppet: “Tjänstemän ska vara neutrala, oavsett styre. Kan de inte vara det så är det bra om de slutar” (Nyrén & Svahn 2019), säger hon i en kommentar.

Kommunstyrelsens ordförande i Hörby heter Cecilia Bladh in Zito och är sverigedemokrat (SD). Med 35% av väljarna i ryggen kunde hon och sverigedemokraterna i 2018 års val för första gången ta makten i Hörby kommun. Även i tre andra kommuner i Skåne och Blekinge; Bromölla, Svalöv och Sölvesborg kunde SD ta makten efter det senaste valet och i Staffanstorp hamnade SD i den styrande koalitionen som den mindre partnern (Karlsson 2019). I flertalet fall tog SD över en kommun som under lång tid dessförinnan hade styrts av antingen Socialdemokraterna eller allianspartier.

Den traditionella idén om relationen politiker-tjänstemän är att politiker hanterar 'vad'-frågor och tjänstemän hanterar 'hur'-frågor. Politikerna pekar ut riktningen och tjänstemännen syftar endast till att realisera politikernas vilja så bra som möjligt (se t.ex. Hellström et al. 2013, s.16). I praktiken har det visat sig att uppdelningen mellan tjänstemän och politiker är långt från så tydlig som den klassiska modellen antyder - tjänstemän tycks istället i hög grad påverka alla steg i den så kallade policyprocessen (Hysing & Olsson, 2012 s.20ff). Hur upplevs mot den här bakgrunden egentligen att vara en del av kommunstyret som sverigedemokratisk politiker? Att ta över efter ett parti eller en koalition som dominerat under en längre tid innebär att man kommer behöva hantera normer gällande relationer till tjänstemän som satts av sina företrädare. Såsom kommer visas under punkt 2 nedan tillhör kommundienstämman dessutom sällan de grupper som tenderar att stödja SD:s politik.

Det har förekommit flera skildringar om konfliktfyllda relationer mellan tjänstemän och sverigedemokratiska politiker. Sydsvenskan-reportaget ovan visar att chefsavhopp inom kommuner där SD har inflytande har blivit vanligt. På riksplaneln uppmärksammades också hur tjänstemän på utrikesdepartementet efter valet 2018 skrev ett upprop där de oroade sig för hur deras arbeten skulle påverkas ifall SD fick inflytande i den nya regeringen (Gummesson, 2018). Även internationellt har vi i media kunnat följa konflikter som utspelar sig mellan förvaltningen och företrädare för högerpopulistiska rörelser. Om USA och Donald Trump har spaltmeter skrivits om presidentens låga förtroende för sin egen

tjänstemannakår (se t.ex New York Times, 2018) I Ungern och Polen har de styrande partierna anklagats för att undergräva förvaltningens självständighet i syfte att stärka sin egen makt. SD:s kritiker hävdar ofta att sverigedemokraterna om de fick makten skulle agera likadant gentemot förvaltningen som exemplen ovan (se t.ex. Sima, 2018).

Hur ser då sverigedemokraterna själva på sin relation till de offentliga tjänstemännen? I de fem kommuner där SD numera sitter i styrande position är relationen till tjänstemännen något konkret som kommunpolitikerna behöver hantera på en daglig basis. Vi undrar om de sverigedemokratiska politikerna ser tjänstemännen som en grupp som ställer sig i vägen för demokratin och saboterar deras politik eller om de istället att de har en bra relation med förvaltningen? Olika svar skulle ge olika implikationer inför framtiden. Har sverigedemokratiska politiker misstro mot tjänstemännen och ser sin relation med dem som konfliktfylld kan vi med större sannolikhet än tidigare förvänta oss att relationen mellan dessa grupper i praktiken också kommer att vara konfliktfylld. Tröskeln för politiker att genomföra olika åtgärder som skulle minska tjänstemännens makt lär också sänkas ifall politikerna upplever situationen som att tjänstemännen motarbetar dem. Skulle det istället visa sig att politikerna istället har en positiv bild av sin relation till tjänstemännen skulle vi dock istället ha skäl att tro att övergången från tidigare styre till SD-styre skulle kunna gå smidigt till även i andra politiska församlingar. Vi kommer besvara vår frågeställning via intervjuer med en ledande sverigedemokratisk politiker från fyra av de fem SD-styrda kommunerna. På så sätt hoppas vi på bästa sätt få fram politikernas upplevelser av och tankar om sin relation till tjänstemännen.

Notera att vi inom ramarna för denna studie endast är intresserade av hur de sverigedemokratiska politikernas egna intryck och åsikter om relationen till sina tjänstemän. Vi ämnar alltså inte ge en fullständig beskrivning av hur arbetet i kommunerna faktiskt ser ut.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang har vi valt att i uppsatsen utgå från följande frågeställningar:

1.2 Frågeställningar

(I) Vilka ideal präglar styrande SD-politikers syn på vad som utgör en god tjänsteman?

(II) Hur ser styrande SD-politiker på sin relation till tjänstemännen i den egna kommunen?

(III) Tillämpar styrande SD-politiker ett närhets- eller distansideal när de försöker driva igenom sin politik och vinna förtroende i tjänstemannakåren?

2. Bakgrund

Vad händer när en populist måste styra tillsammans med en meritokrat? Detta är en av de grundläggande frågorna som gjort oss intresserade av uppsatsämnet. Som vi ska visa under detta avsnitt, där vi redogör för tidigare forskning om både sverigedemokraterna och kommunala tjänstemän, tycks det nämligen som att dessa två grupper står långt ifrån varandra på mer än ett sätt. Sverigedemokraterna har sitt största stöd bland män i arbetarklassen och har en retorik där man säger sig representera genuin demokrati. Kommunala tjänstemän har å andra sidan sedan 1980-talet blivit en kår som alltmer består av högutbildade kvinnor och har med tiden fått ideal som betonar meritokrati på demokratiska värdens bekostnad.

2.1 Sverigedemokraterna

Sverigedemokraterna är relativt ungt parti jämfört med andra svenska partier. Det finns även stora konflikter kring hur partiet ska karaktäriseras. 1989 hålls partiets första årsmöte. Då hade flera av medlemmarna tidigare tillhört nynazistiska organisationer såsom Nordiska Rikspartiet, Vitt Ariskt Motstånd och Bevara Sverige svenskt (Hellström & Nilsson 2010, s. 57-58). Efterhand har partiet dock dels blivit allt mindre radikalt nationalistiskt, dels nått allt större valframgångar. Hur mycket av partiets rötter som lever kvar i det nuvarande partiet är dock en pågående debatt. I riksdagsvalet 1998 fick partiet 0,4 procent av rösterna. I riksdagsvalet 2018 fick dem 17,5 procent vilket också innebar att de blev Sveriges tredje största parti (SCB). Det här har inneburit att partiet har fått stort inflytande i den svenska politiken vilket de andra partierna och även förvaltningen har tvingats att förhålla sig till.

Hellström & Nilsson lyfter upp flera aspekter för att förklara sverigedemokraternas ideologiska positionering. Vi intresserar oss främst av hur SD förhåller sig till demokratifrågor och har därför valt att inte lyfta de andra perspektiven. En historiskt viktig del av SD:s självbild är deras roll som de *riktiga demokraterna*. Partiet menar att de är de enda som vågar stå för demokratiska rättigheter såsom fri dialog och yttrandefrihet. Ann-Cathrine Junger skriver att SD gärna målar upp sig själva som förespråkare för det svenska, vanliga folket som står emot det politiska etablissemanget. Eliten i detta fall är de etablerade partierna som inte ser problemen med immigration och multikulturalism samt EU-eliten i Bryssel (Junger 2015, s. 49, 55). När de andra etablerade partierna på ett icke-demokratiskt sätt vill tysta och frysa ut en del av medborgarna står SD upp för deras sak. Den här exkluderingen från den samhälleliga debatten är kopplad till SD:s självbild som

demokratiska förlorare (Hellström & Nilsson 2010, s. 60-61). Symptom av exkluderingen är ett parti som hyser agg mot det etablerade demokratiska system. Anders Sannerstedt tar upp Sydsvenskans SOM-undersökning från 2015 där det framgår att sverigedemokraterna i mycket större grad än andra partier är missnöjda med det demokratiska systemet. 83 procent av SD-anhängarna svarade att de inte var nöjda med hur demokratin fungerar i Sverige. Detta, spekulerar Sannerstedt, att kan bero på den dåvarande decemberöverenskommelsen där sverigedemokraterna blev utestängda från regeringsförhandlingar trots sitt stora väljarstöd (Sannerstedt 2017, s. 60). Karl Loxbo framhäver att en orsak till SD:s framgång är tack vare den mediala stigmatiseringen som funnits kring SD. Han menar att den politiska utfrysningen har underlättat den politiska ledningen i sitt arbete att skapa ett vi-mot-dom-perspektiv där SD framstår som sanningssägare som vågar stå upp mot det politiska etablissemang (Loxbo 2015, s. 184).

I dagsläget så är SD inte lika politiskt isolerade som de en gång var. Både Kristdemokraterna och Moderaterna har under det gångna året haft officiella möten med partiet. Valframgångarna har dessutom fortsatt med flera mätningar som pekar på att SD hotar Socialdemokraterna om platsen som största parti (se t.ex. Mellin 2019). Man kan därför fråga sig hur mycket av självbilden som demokratiska förlorare lever kvar efter de senaste årens utveckling. Vår uppfattning är dock att tankemönster tenderar att förändras långsammare än vad verkligheten gör och att ovanstående karaktärisering därför förmodligen fortfarande är relevant för hur SD-anhängare tänker kring partiets plats i det politiska landskapet.

2.2 Demografiska och ideologiska skillnader mellan SD och tjänstemän

För att få en bättre bild av partiet finns skäl till att undersöka hur deras väljarunderlag ser ut. Forskning visar på att det är främst är män i arbetarklassen med lägre utbildning som röstar högerpopulistiska partier. Detta är något som även är fallet för SD. Det är även möjligt att se en större koncentration SD-väljare på landsbygden och i mindre tätorter. (Sannerstedt, 2017, s. 56). Detta står i stark kontrast till den kommunala tjänstemannen som i stor utsträckning utgörs av kvinnor med högre utbildning. I en enkätundersökning gjord av Vicki Johansson med flera utläser vi att ungefär två tredjedelar av de högre tjänstemännen är kvinnor. Samma undersökning visar även att 73 procent av de högre kommunala tjänstemännen har en hög utbildningsnivå (Johansson et al. 2018, s. 37-39).

Symptomatiskt av den höga utbildningsnivån har förvaltningen med åren fått ett ökat fokus på meritvärden framför demokrativärden. Genom en ökad professionalisering har tjänstemän fått ett ökat ansvar vid hantering av beslut och processer. Det här betyder att tjänstemän har fått en ökad diskretion i sitt dagliga arbete, vilket kan ses som problematiskt ur ett demokratiperspektiv (Johansson 2018, s. 106). Andelen högre tjänstemän som menar att det behövs mer statlig

intervention för att likrikta de svenska kommunerna har även ökat (Montin 2018, s. 74). Det här står i stark kontrast till sverigedemokraternas självsyn som de främsta demokratiska sanningsvittnet.

Samtidigt som tjänstemannens politiska inflytande har ökat har även den politiska styrningen blivit mer påtaglig. Johansson med fleras enkätundersökning påvisar en betydlig ökning i andelen tjänstemän som lägger förslag som ligger i linje med politikernas uppfattning. Det här är någonting som de tolkar som att den politiska följsamheten har ökat i kommunerna (Montin 2018, s. 69).

I en studie gjord av Lennqvist Lindén skriver hon att det i en stor svensk kommun uppkommit en gräns mellan de som är kunniga och okunniga av de politiska styrande. Flera högre tjänstemän utmålade politiker som okunniga och att de borde hållas utanför den kommunala organisationen (Lennqvist Lindén 2010, s. 212). Samtidigt skriver Lena Lindqvist att hon i sin studie av tre kommuner blivit varse att tjänstemännen där upplever att politiker är mer seriösa nu än tidigare (Lindgren 2018, s. 158).

3. Teori

3.1 Modell över tjänstemannaroller

För att sätta vårt material i en relevant forskningsmässig kontext har vi valt att utgå från James H. Svaras modell över olika typer av relationer mellan politiker och tjänstemän. Modellen grundas på en litteraturstudie där Svara försökt täcka in de olika typer av relationer som nämnts använts inom tidigare forskning om offentlig förvaltning. Modellen kan ses här nedan:

Degree of distance and differentiation between
elected officials and administrators

		Very High	Very Low
Level of control of administrators by elected officials	Very High	Isolated administrators	Manipulated administrators
		Separate roles	Responsive administrators
	Very Low	Autonomous administrators	Overlapping roles
		Bureaucratic regime	Politicized administrators

Figure 1. Possible models of political-administrative relations: standard (shaded area) and extreme.

Modellen utgår från två dimensioner: dels graden av skillnad på politiker och tjänstemäns roller, dels graden av kontroll politiker har över tjänstemännen. De olika fälten i modellen beskriver ett antal idealtyper för hur interaktionen mellan politiker och tjänstemän går till. Man ska därför inte förvänta sig att definitivt kunna placera tjänstemän i enbart en av modellens celler. De flesta tjänstemän har förmodligen en roll som inkorporerar ideal från flera av de ovan beskrivna typerna och växlar förmodligen roller när de genomför olika uppgifter. Tjänstemannarollerna som återfinns i de gråmarkerade cellerna bör dock betraktas som tjänstemannaroller som faktiskt kan återfinnas i verkligheten. De vita cellerna

utgör istället renodlade idealtyper där det utmärkande draget för den aktuella tjänstemannarollen dragits till sin spets.

Separata roller (separate roles) beskriver i stort den klassiska bilden av hur politik och förvaltning ska interagera. Konceptet utgår från att politiker ska syssla med visioner och beslut om vad som ska göras medan förvaltningen endast ägnar sig åt hur politikernas målsättningar ska realiseras. En liknande tendens till denna klassiska idé är NPM:s idé om målstyrning och dess slagord "let managers manage" (Svara, 2006, s. 956ff)

Autonom tjänsteman (autonomous administrator) är den tjänsteman som likt i rollen ovan har en tjänst där hen har en separat roll från politikern. Skillnaden från ovanstående roll är dock att den autonoma tjänstemannen inte effektivt kan kontrolleras av politikerna. Den autonoma tjänstemannen har därför möjlighet att själv bestämma hur hans arbete ska organiseras och kan också utifrån sin byråkratiska maktposition dirigera hur politiken ska se ut på tjänstemannens expertområde (Svara 2006 s. 959).

Den **responsiva tjänstemannen** (responsive administrators) står i motsats till den autonoma tjänstemannen tydligt under politikerna i hierarkin. På grund av otydlig rollfördelning kan politikern också i hög grad dirigera hur implementeringen av hans politik ska gå till. Politikern kan åstadkomma detta genom att fatta direkta beslut om hur förvaltningen ska organiseras. Mer vanligt är dock att politiken inte behöver demonstrera sin makt över förvaltningen eftersom förvaltningen redan från början anpassar sig till politikernas vilja genom det som brukar kallas anteciperung (Svara, 2006 s. 959ff).

Där tjänstemän och politiker har **överlappande roller** (overlapping roles) finns ingen tydlig gränsdragning mellan den ene och den andres uppgifter. Tjänstemän blandar sig i och har åsikter om politiska processer samtidigt som politiker också försöker bestämma hur implementering ska gå till. Styret karaktäriseras av att den politiska och den administrativa eliten båda har stort inflytande och att politik formas i informella förhandlingar mellan de båda grupperna (Svara, 2006, s.961-965)

Som sagt ska man inte förvänta sig att tjänstemännen befinner sig i endast en av rutorna i modellen. Svara resonerar, utifrån studier om den lokala förvaltningen i USA och Danmark, kring att en roll han kallar för den komplementerande rollen (complementary) kanske är den vanligaste tjänstemän i praktiken uppvisar. Den komplementerande rollen baseras huvudsakligen på idealtypen om överlappande roller. Svara menar dock att det fortfarande finns relevanta skillnader mellan politiker och tjänstemän även om de så att säga blandar sig i varandras jobb. Till exempel förväntas en politiker utgå från en ideologisk ståndpunkt medan tjänstemän istället förväntas representera en neutral åsikt och argumentera på ett politiskt opartiskt sätt. På så vis finns därför aspekter av separata roller även i många fall där politiker och tjänstemän har oklar uppgiftsfördelning (Svara 2006, s.966ff).

3.2 Operationalisering

Det framgår inte tydligt från Svaras artikel hur hans modell är menad att användas operativt (eller om den ens är menad att göra det). Förvisso illustrerar han till viss del hur modellen praktiskt kan implementeras via sitt exempel med den komplementerande tjänstemannen som täcker in ett visst fält inom modellens fyra rutor. Exemplet bör dock betraktas som just ett illustrativt exempel och utgör knappast en guide för hur modellen ska appliceras i en fullständig studie. Förutom att det inte är helt tydligt hur modellen ska appliceras står vi även inför problemet att vårt källmaterial består av intervjusvar, som dels produceras i samspel med oss som forskare, dels berör till viss del olika områden baserat på personen vi intervjuar. Att applicera modellen kommer därför ofrånkomligen innehålla ett stort mått av tolkning från vår sida. Det är också så vi vill att uppsatsen ska uppfattas. Vår förhoppning är att vi på ett så transparent sätt som möjligt lyckas argumentera för de slutsatser vi finner rimliga att dra utifrån vårt tillgängliga material. Andra tolkningar kommer dock vara fullt möjliga att göra och det är vår avsikt att stimulera till snarare än att hindra sådana tolkningar från att förekomma.

Hur har vi då gjort för att komma fram till de tolkningar vi gör? Svaras modell baserar sig, såsom presenterat ovan i grunden på två dimensioner: 1. Grad av uppdelning mellan politiker och tjänstemäns uppgifter, 2. Grad av politisk kontroll över tjänstemännen. Via våra intervjufrågor har vi försökt fånga in hur våra intervjusubjekt ser på dessa dimensioner. Via frågor om till exempel 'Hur man avgör vilka frågor som hamnar på politikernas och tjänstemäns bord', 'ifall beslutsfattande i kommunen grundas på formella eller informella kontakter' och 'ifall det är vanligt att tjänstemän tar initiativ till politiska förändringar' har vi försökt mäta den första dimensionen. Mycket informella kontakter, styrning som bygger på personliga relationer och att tjänstemännen tar initiativ till mycket av den politik som förs betraktas då som tecken på en låg uppdelning av uppgifter mellan politiker och tjänstemän. Genom frågor om förekomsten av konflikter och hur dem utspelar sig, politikernas upplevelse av tjänstemännens makt, och politikernas tjänstemannaideal har vi försökt undersöka den andra dimensionen. Denna dimension har varit svårare att undersöka än den förra. En låg förekomstgrad av konflikter skulle till exempel både kunna användas som argument för både att tjänstemännen är responsiva och att politikerna inte har kontroll över tjänstemännen. Vi kommer att resonera kring dessa frågor både i undersökningen och slutdiskussionen. Via frågor om tjänstemannaideal får vi dock en tydligare indikation åtminstone om hur politikerna önskar att graden av kontroll över tjänstemännen ska se ut. En betoning på att tjänstemän i alla lägen ska vara lojala mot politiken har här tagits som intäkt för ett mer responsivt tjänstemannaideal. Se gärna bilaga 1 där vår intervjuguide återfinns.

3.3. Distans och närhet

Utöver tjänstemannaroller har vi även varit intresserade av att analysera vilka strategier våra undersökta politiker applicerar för att driva igenom sin politik och vinna förtroende i tjänstemannakåren. Vi har här valt att analysera styrningsstrategierna mot bakgrund av två normativa ideal för politisk styrning som vi hämtat från Johan Wänströms rapport "Motsatta ideal i den politiska styrningen av mindre kommuner", publicerad inom Centrum för Kommunstrategiska studiers rapportserie (CKS). Rapporten undersöker ideal som berör fem olika områden (Wänström 2019, s.41). Vi är dock främst intresserade av rapportens behandling av politikerns relation med tjänstemän. Baserat på intervjuer med politiker och tjänstemän och politiker i tre mindre kommuner (under 15 000 invånare) finner Wänström att det finns två breda ideal som tjänstemän och politiker har kring hur politiker ska styra förvaltningen. Det ena av dessa ideal - närhetsidealet, går ut på att politikern ska styra i nära samarbete med förvaltningen. Man betonar här det så kallade "management by walking around" där man vill att politikern ska ha insyn och påverka även beslut av mer vardagskaraktär som förvaltningen håller på med. Politikern ska inte försöka dra en gräns mellan sig och tjänstemännen utan ska istället gärna skapa personliga band till dem. Detta anses skapa ett bättre samarbetsklimat i kommunen och gör så att man kan skapa samsyn kring problem. De som är kritiker till närhetsstyre menar dock att bristen på gräns mellan politiker och tjänstemän riskerar att undergräva tjänstemännens opartiskhet och dessutom göra så att politikerna fastnar i småfrågor snarare än att fokusera på de strategiska visionerna för kommunen. Dessa kritiker betonar istället ett distansstyre, vilket innebär att styret av förvaltningen bör ske via exempelvis målstyrning och granskning. (Wänström, 2019, s. 27-40). Vi har försökt undersöka styrningsideal på samma sätt som vi undersökt tjänstemannaideal vilket vi presenterade under punkt 2.2 ovan. Vi har helt enkelt försökt fånga temat i våra intervjufrågor. Jämfört med tjänstemannarollerna har styrningsidealen dock varit lättare att undersöka då styrningsstrategier ofta varit något politikerna självmant velat prata om. I många fall har vi också explicit kunnat fråga om vilka styrningsstrategier som tillämpas. Svar som betonar informella möten och personliga relationer har i undersökningen kodats som närhetsideal medan svar som i motsats betonar formella hierarkier och delegationskedjor kodats som distansideal.

4. Metod och material

4.1 Samtalsintervjuer

För att besvara våra frågeställningar har vi valt att göra samtalsintervjuer med ledande sverigedemokratiska politiker i de kommuner vi undersöker. Vi har valt att använda oss av samtalsintervjuer då det är svårt att på annat sätt få tillgång till tankar och åsikter som de subjekt vi är intresserade av har. Eftersom det vid tillfället uppsatsen skrivs bara finns fem kommuner där SD sitter i styret kändes det också onödigt att begränsa sig till en enkätstudie då vi inte kan åtnjuta de fördelar mer kvantitativt inriktade studier annars medför.

Undersökningen har en tydlig respondentkaraktär vilket innebär att intervjuobjekten i sig är våra undersökningsobjekt. Vi intresserar oss av vad svarspersonerna själva tycker och tänker kring de ställda frågorna. Det här innebär att de intervjuade personerna inte kan anses vara pålitliga sanningsvittnen som beskriver en objektiv verklighet. Tvärtom ska de antas vara färgade av sina egna föreställningar vilket därav behöver tas i beaktande vid bearbetning av materialet (Esaiasson m.fl. 2017, s. 235). För att få så ärliga svar som möjligt från våra respondenter har vi valt att anonymisera dem.

4.2 Avgränsningar och urval

Vi har sökt representanter och fått kontakt med personer från alla fem kommuner som i nuläget styrs av sverigedemokraterna. På grund av viss möda att komma i kontakt med personerna, samt att vissa av dem fått förhinder har vi dock endast intervjuat representanter från fyra av dessa kommuner. Representanterna är olika politiker i ledande positioner: två kommunstyrelseordförande (KSO), en gruppleadare och en politisk sekreterare till sittande kommunstyrelseordförande. Genom att de intervjuade sitter i ledande positioner hoppas vi få en centralitet i undersökningen och därigenom hoppas vi kunna säga någonting om hur förhållanden mellan politiker och tjänstemän upplevs.

I val av intervjuobjekt har vi valt att endast studera politiker och därmed valt bort att intervjua tjänstemän eller andra inblandade aktörer. Detta val är gjort för att göra undersökningen mer enhetlig. Genom att endast belysa politikernas sida av

relationen kommer vi kunna ge en mer kvalitativ analys av deras perspektiv och hur de resonerar kring sin roll som nya kommunala makthavare. Därmed kommer vi inte analysera eventuella skillnader mellan politikernas och tjänstemäns perspektiv. Vi kommer heller inte försöka göra en tolkning av hur beskrivna förhållanden utspelar sig i verkligheten. Vi menar att det finns ett värde i att undersöka hur SD-politiker, som en allt mer framträdande aktör i det politiska landskapet, ser på det politiska system de agerar i.

4.3 Genomförande

Alla intervjuer skedde på plats i respektive kommunhus och varade mellan 50-60 minuter. Intervjuerna hade en semistrukturerad karaktär där vi utgick från en intervjuguide med cirka 10 frågor vilka vi inför intervjun hade skickat till respondenten. Dessa frågor var i princip identiska för alla intervjuer vi höll, med viss variation baserat på vilken roll den intervjuade hade. Under intervjuerna ställde vi dock också en mängd följdfrågor som lät oss fördjupa oss i specifika teman. Genom att ställa liknande frågor till respondenterna har vi möjlighet att leta efter regelbundenheter i svaren samt hålla våra referat av intervjuerna enhetliga. Respondenterna blev informerade om syftet med vår studie när vi kontaktade dem och har också fått möjlighet att kommentera de delar av undersökningen där intervjuerna med dem refereras. Alla intervjuer spelades in.

5. Empiri / undersökning

Vi ska i detta avsnitt presentera våra resultat vi fått utav våra intervjuer. Vi har valt att anonymisera våra intervjuobjekt dels för att undvika att information av känslig karaktär ska komma ut och dels för att subjekten i och med anonymiseringen ska känna sig mer bekväma att sanningsenligt svara på våra frågor. Vi har i undersökningen valt att låta olika färger representera våra respondenter och kommunerna vi undersöker. Vi har gjort detta val då vi hoppas att det ska bli enklare för läsaren att hålla isär kommunerna än om vi exempelvis skulle ge dem bokstäver eller siffror. Vi har avsiktligt valt färgerna lila och orange då de i en svensk kontext inte är starkt kopplade till någon specifik ideologi samt färgerna gul och blå, då de i alla fall tillsammans främst kopplas till partiet alla våra respondenter tillhör: SD. Herr Grön fick sitt namn baserat på att han har uppdrag i både den Gula och den Blå kommunen. Utöver detta har färgerna delats ut slumpmässigt. Det är alltså inte vår avsikt att kommunicera något med valet av färger för våra intervjuobjekt.

När vi presenterar materialet har vi valt att utgå från fyra olika teman: politikerrollen, deras ideala tjänsteman, deras syn på hur relationen med tjänstemännen i den egna kommunen ser ut i praktiken och vilka strategier de applicerar för att styra förvaltningen. Det innebär att den presenterade empirin har bearbetats och tolkats utifrån dessa teman.

5.1 Gruppledare i den lila kommunen

5.1.1 Politikerrollen

Herr Lila har sin prioriteringslista klart för sig när vi frågar honom om varifrån han anser sig ha sitt mandat när han fattar politiska beslut. Kommuninvånarnas bästa står i centrum. Framförallt anser sig Lila ha en lojalitet gentemot väljarna som röstade på SD i det senaste valet. På andra plats kommer den Lila kommunens invånare i gemen och på tredje plats Sveriges nationella politik. Den lokala demokratin anses alltså uppenbarligen vara viktig. Om politikerna på riksnivå säger herr Lila: “Bestämmer de någonting som inte som stämmer överens med kommunen och hur vi tycker det ska bli bättre för invånarna så kör man över moderpartiet så kallat [sic!]”. Denna doktrin tycks heller inte utgöra ett abstrakt förhållningssätt för den Lila kommunen. Vårt intervjuobjekt berättar att man vid flera tillfällen har fattat beslut i kommunen trots att kommunens tjänstemän har

varnat för att besluten skulle kunna gå emot lagstiftning på området. För att slippa hamna i en situation där kommunpolitikerna skulle kommendera tjänstemännen att potentiellt bryta mot lagen har politikerna i kommunen beslutat att de själva kommer att handlägga ärendena i dessa kontroversiella fall. Enligt vårt intervjusubjekt har principen dock aldrig behövts appliceras i praktiken. I allmänhet tycks det alltså som att herr Lila har ett starkt lokaldemokratiskt förhållningssätt som han också är beredd att leva efter i praktiken.

5.1.2 Den ideala tjänstemannen

“En ideal tjänsteman skall lyda alla beslut politikerna tar till... så långt det överhuvudtaget går, aldrig försöka förvränga siffror, statistisk, information, för att få politikerna till någon annan inriktning. De ska visa precis som det är inför så att säga våra beslutsunderlag och sen följa våra beslut till punkt och pricka.”

Så svarar herr Lila när vi frågar honom om hans tjänstemannaideal. Bara baserat på ovanstående citat tycks det som att Lilas ideal både betonar stor skillnad mellan politiker och tjänstemäns roller och att politiker ska ha mycket makt över tjänstemännen. Skulle man placera in svaret i Svaras typologi tycks Lila här röra sig mellan ett ideal som betonar 'separata roller' och den 'responsiva tjänstemannen'. För att gräva djupare ställde vi dock två följdfrågor till vårt intervjusubjekt där vi bad honom ta ställning dels till om han ansåg det var bra att tjänstemän kunde komma med egna och kritisera andras politiska förslag baserat på sin professionella erfarenhet, dels till om han ansåg att tjänstemän borde sluta lyda politiker ifall de anser att demokratiska värden eller mänskliga rättigheter är hotade.

Kring det första scenariot tycks herr Lila relativt sympatiskt inställd. Han framhåller att det är viktigt att få tillgång till tjänstemännens kunskaper för att kunna fatta bra beslut även om han också framhåller att han ibland kan tycka tjänstemännen är lite väl konservativa i vad de tror kan fungera. Även när det kommer till demokrativärden anser Herr Lila att tjänstemännen kan påpeka för politikerna om de tycker det finns problem med den politiska inriktningen. Han anser också att det är bra att tjänstemännen ser till att politikerna följer lagen. I allmänhet tycker han dock inte att tjänstemän borde ägna sig åt moralfrågor. “[...] jag tycker inte riktigt att de moraliska bitarna är inte någonting som tjänstemännen skall lägga sig i [sic!].” Han anser också att tjänstemännen måste respektera politikernas beslut i slutändan, även om det går emot deras personliga övertygelser.

Idealet kring de responsiva tjänstemännen tycks alltså i stort stå fast. I och med att herr Lila trots allt framhåller värdet av att tjänstemännen med sina professionella kunskaper deltar i den politiska processen tycks det dock även finnas aspekter av de 'överlappande rollerna' i hans tjänstemannaideal.

5.1.3 Den kommunala tjänstemännen i praktiken

Herr Lila är generellt mycket nöjd med hur samarbetet mellan politikerna och tjänstemännen fungerar i hans kommun. Tjänstemännen beskrivs göra vad politikerna vill på ett professionellt och politiskt neutralt sätt. I korthet verkar Lila tycka att de lever upp till det tjänstemannaideal han presenterat ovan. På frågan varför samarbetet fungerar så bra som Lila anser att det gör återkommer han ofta till kontinuiteten i styret. SDs koalitionspartner i kommunen har under lång tid tidigare varit med i kommunens styre. Eftersom Lila också menar att det finns stor ideologisk samsyn mellan SD i kommunen och koalitionspartnern menar han därför att SDs inträde i kommunstyret inte har inneburit speciellt stora förändringar för hur tjänstemännen behöver arbeta. Nästan alla tjänstemän sitter också kvar jämfört med förra mandatperioden. Vi frågar Lila om han tror att kontinuiteten varit framgångsrik därför att bra samarbetsrelationer upprättats eller om det beror på att tjänstemännen efterhand kommit att dela styrets ideologi så framhåller han främst den första förklaringsmodellen. Han medger dock att det kan vara så att människor naturligt söker sig till kommuner som delar den politiska inriktning de själva har.

Några konflikter mellan politiken och tjänstemannakåren kan Lila inte dra sig till minnes har inträffat. Som tidigare nämnt varnade tjänstemän för att ett antal beslut kommunen fattade skulle kunna gå emot nationell lagstiftning. Man skulle kunna misstänka att det beslut Lila berättar om, där politikerna ska ägna sig åt myndighetsutövning i tjänstemännens ställe, kanske föddes i ett klimat av otrygghet bland tjänstemännen. I Lilas utsaga ska det dock inte funnits något motstånd mot besluten bland tjänstemännen, påpekandet om beslutens legalitet gick helt enkelt ut på att se till att politikerna kunde göra ett välinformerat beslut.

På frågan om hur mycket makt Lila uppfattar att tjänstemännen har över kommunen jämfört med honom själv som politiker så menar Lila att tjänstemännen har ett litet inflytande. "Politiken har de ju inget inflytande över överhuvudtaget skulle jag vilja säga. De har ett stort inflytande på hur våra idéer och riktlinjer ska genomföras vilket ju är självklart[...]". I stort tycks alltså Lila anse att hans kommun fungerar efter den klassiska 'separata roller' modellen där politikerna pekar ut riktningen och tjänstemännen genomför politikernas beslut. Senare i intervjun, när han påpekar vilken tät dialog som förs med tjänstemännen, där tjänstemännen också tycks delta i diskussionen om vilka förändringar som bör genomföras i kommunen, medger Lila dock att tjänstemännen trots allt kanske har ett visst inflytande även över politiken. Lila tycks dock inte alls framhålla detta inflytande som något negativt utan betonar i motsats hur viktigt det är att ha en aktiv dialog mellan politiker och tjänstemän. Visst inslag av 'överlappande roller' tycks alltså existera i både hur herr Lilas eget ideal och i hur han ser att det praktiskt fungerar i kommunen.

Lila har aldrig upplevt att han har blivit hanterad annorlunda på grund av sin politiska tillhörighet. I början av sin politiska karriär var han dock orolig för att det skulle finnas fördomar mot honom baserat på hans partimedlemskap. För att motverka att bli inplacerad i ett visst fack valde Lila att försöka få kontakt med hög som låg inom förvaltningen. Såsom han själv beskrev det så försökte han mötas som jämlikar och vara inlyssnande vilket enligt Lila "var en sak som bröt isen snabbt." Enligt Lila upplevde många tjänstemän det som ovanligt att en politiker agerade på ett sådant sätt - han själv uppfattar det dock som en väldigt framgångsrik

strategi. “Jag tror att är du ute och lyssnar på golvet helt enkelt, på de olika arbetarna, så får du väldigt mycket nya idéer som fungerar bra till verksamheten[...] Bygger du upp de personliga relationerna är det ingen som tänker, på att han är SD politiker längre, utan det är [förnamn] [...] man slipper väldigt många motsättningar”. Berättelsen om att han får många av sina idéer från att prata med den operativa personalen tycks i än högre grad tyda på en tjänstemannarelation som präglas av ’överlappande roller’. Betoningen av personliga relationer och dialog som förs utan strikta formella sammanhang eller hierarkier placerar också Herr Lila tydligt på närhetssidan inom Wänströms dikotomi mellan närhets- och distansstyrning. Begreppet ’management by walking around’, tycks stämma mycket bra in på Herr Lilas ledningsstil.

Sammanfattningsvis tycks Herr Lila se det som att det finns en uppdelning av policyprocessen. När ett nytt beslut förbereds behöver man inte hålla speciellt strikt på rollerna politiker och tjänstemän - det är då att politiker kan få nya idéer genom att prata med tjänstemännen och kan bli informerade om det finns invändningar mot genomförbarheten. När ett beslut väl är klubbat är det dock viktigt att tjänstemännen verkligen lever upp till sitt professionella etos och implementerar förslaget neutralt och effektivt. Såsom kan illustreras av fallet med beslutet om politikernas myndighetsutövning verkar Lila dock anse det acceptabelt att politikerna i vissa kontroversiella frågor också deltar aktivt i genomförandet av politiken. Ett relativt stort inslag av överlappande roller tycks alltså finnas inom Lilas syn på hur en god relation politiker-tjänstemän ser ut.

5.2 Kommunstyrelseordförande i den orangea kommunen

5.2.1 Politikerrollen

KSO:n i den orangea kommunen har en tydlig bild av hur arbetet i kommunen ska skötas. På frågan om var han anser att han hämtar sitt mandat svarar han att det viktigaste är att han har sin majoritet med sig och att de sinsemellan har konsoliderat med varandra var de står någonstans. De besluten informerar han sedan vidare till kommunchef och resterande förvaltning. Något större resonemang om att föra kommuninvånare och SD-väljares talan för han inte, utan talar mer om politikernas roll att arbeta för kommunens bästa. Vidare anser herr Orange anser att politiker inte får vara rädd för att gå emot en folkmajoritet då de går in i politiken.

”Om man ger sig in i politiken, då är man politiker, då är man visionär och då ska man kunna göra sin egen vision. [...] men jag är inte rädd för att opinionsbilda emot en allmänhet, så att säga, men det måste man ju vara villig som politiker oavsett.”

Han liknar det politiska arbetet vid att renovera ett hyreshus. Alla hyresgäster vill renovera men “alla klagar när det väl kommer dit hantverkare för då låter det”

5.2.2 Den ideala tjänstemannen

Herr Oranges har en tydlig bild av vad han anser är en ideal tjänsteman. “Professionell, saklig och påläst. Den ska vara vårt redskap för att kunna göra rätt”. Orange fortsätter här med att betona de olika rollerna som politiker och tjänstemän har och gränsdragningen som finns däremellan. Politiker ska sköta politik och medan tjänstemän ska utföra den och se till att politikens implementering går rätt tillväga och följer lag. “Vi kan tycka, vi kan vara visionära, men tjänstemännen ska [...] kryssa oss i regelverken”. Herr Orange ser inget problem med en självständig förvaltning där hans roll som politiker får mer utav en granskande karaktär. Han menar att tjänstemän ska ha möjlighet till att ta egna initiativ och att det ska finnas utrymme för att tjänstemän ska kunna realisera politiska beslut så som de anser fungera bäst. Emellertid ska tjänstemännen backa fullständigt ifall då politikerna som granskare märker att utförandet inte överensstämmer med deras vision. För att illustrera detta målar herr Orange ett hypotetiskt scenario om kommunhusets flaggstänger. ”Om jag vill ha prickiga flaggstänger här ute, då förväntar jag mig prickiga flaggstänger, men om jag upptäcker att de inte är prickiga, de är randiga, om jag noterar det, då ska det omedelbart ändras”. I likhet med detta säger han att han uppskattar invändningar som kommer från förvaltning, men han påpekar samtidigt att tjänstemän inte har något uppdrag vad gäller moraliska frågor. “Är man tjänstemän så har man tagit uppdraget att jobba under demokratin, och det är inte alltid demokratin tycker det som man själv tycker”.

Herr Oranges svar överensstämmer i hög grad med Svaras ideal om separata roller. Han markerar tydligt att politikernas och tjänstemännens arbetsfärer inte får överlappa. Det är politikerna som ska bära det moraliska ansvaret till fullo och det är även de som har ansvaret att bestämma *vad* som ska göras i kommunen. Tjänstemän ska förvisso ha en viss makt vad gäller utformningen av vad politiken bestämmer, men detta ska politikerna se till att de följer den utstakade visionen som politikerna fastställt. Denna resultatstyrning tyder på ett New Public Management-ideal, vilket är starkt kopplat till separata roller-idealet.

5.2.3 Den kommunala tjänstemannen i praktiken

Likt sin syn på hur den ideala tjänstemannen ska agera har herr Orange en lika tydlig bild av hur han vill styra sin kommun i praktiken. Det viktigaste verktyget för en

väl fungerande kommun är enligt honom en tydlig linjeorganisationen. Han framhäver att han själv har själv en bakgrund i det privata och ser ett egenvärde att upprätthålla en tydlig hierarkisk organisation. Därför framhåller herr Orange vikten att ledningen talar med en gemensam röst till förvaltningen. Genom att som KSO föra en god dialog med den politiska ledningen kan de komma fram till goda beslut som de alla kan stå bakom. Han svarar lite skämtsamt att han och kommunchefen praktiskt taget "bor ihop" på frågan om hur frekvent han träffar de kommunala tjänstemännen. Däremot är han tydlig med att han vill hålla en distans till den resterande förvaltningen. "Fungerar linjeorganisationen, så går jag inte in och petar i det nedanför. Vi har ju beslutat *vad*, och så ska *hur* fungera".

Vid frågan om han tycker att de tjänstemän han arbetar med upprätthåller de höga ideal av neutralitet och professionalism svarar herr Orange jakande. Han vill framhäva att det finns en respekt för varandra i arbetet och att "man gör det bästa av det som vi vill uppnå" vilket han menar gör relationen behaglig. Samtidigt nämner herr Orange att det finns många tjänstemän som är präglade av politisk färg. På en följdfråga angående ifall det har funnits tillfällen då han som politiker inte kunnat lita på tjänstemän väljer han att inte svara då han inte vill hänga ut någon. Herr Orange menar dock att det inte behöver vara ett problem ifall tjänstemannakåren brister vad gäller neutralitet och professionalism ifall det finns en medvetenhet från politikernas sida. Herr Orange menar att det blir svårt som tjänsteman att göra politik ifall politiken är medveten om tjänstemannens grundideologi och därmed kan förhålla sig till det.

Herr Orange nämner sitt förtroende till linjeorganisationen flera gånger under intervjun. Denna betoning verkar vara ett skifte från tidigare styren som, enligt KSO:n, har haft en styrningsmodell som varit mer färgad av ett mer överlappande roller-ideal. Han nämner ett exempel då en kommuninvånare kunde gå in till den sittande KSO:n och fråga efter bygglov och få det beviljat endast tack vare deras goda relation. På liknande sätt menar han att tjänstemän inte längre kan "komma in här och rycka upp min dörr och börja ifrågasätta" efter att den politiska ledningen fattat ett beslut, vilket han spekulerar i att ha varit någonting tjänstemän tidigare kunnat göra. Herr Orange menar att skiftet inneburit en ökad professionalitet och tydlighet vilket han också tror att har bidragit till att arbetet känns stabilare bland tjänstemännen.

När vi knyter herr Oranges svar till Wänströms normativa ideal går det att utläsa en tydlig tendens mot ett mer distansbetonat styrningsideal. Det är tydligt att han endast kommunicerar med förvaltningen genom kommunchefen och håller sig gärna undan när det kommer till själva utförandet av de politiska förslagen. Förvaltningen en mycket stor frihet i deras agerande, vilket endast kontrolleras genom beslutatgranskning och utvärdering av styret.

5.3 Kommunstyrelseordföranden i den gula kommunen

5.3.1 Politikerrollen

Kommunstyrelseordföranden i den gula kommunen har varit aktiv i inom politiken i tio år berättar han när vi träffar honom. På frågan om varför han gick med i sverigedemokraterna säger han att det var flera olika orsaker, men konstaterar att han haft en övergripande ambition att förändra kommunen till det bättre. Nu tio år senare sitter han som kommunstyrelseordförande. Den största förändringen som han märkt på sin roll som politiker är skiftet från att vara oppositionspolitiker till att agera styrande politiker. Han berättar att han tidigare i sin roll kunnat argumentera i specifika sakfrågor och elda på folkopinionen. Han ger ett exempel om en stadsdel där både en arena och bostäder byggdes.

”Nu i efterhand när man [...] ser facit på det här så har man sett att ja, jo, men nu förstår jag ju visionen och hur man tänkte. Som opposition så är det ju lätt att man ser siffrorna och så ser man det här att ja det här är vi emot [...] och så lyssnar man på vad säger väljarna, jo väljarna tycker inte om det här, så för vi ju deras talan.”

På liknande sätt berättar ser han hur den budget som sverigedemokraterna skrev i opposition inte längre är genomförbar då de blivit styrande parti. De här innebär däremot inte att de inte vill genomföra sin politik, däremot ser han att han måste som styrande politiker ha ett mer långsiktigt helhetstänk. Herr Gul menar att man får titta på frågor som sträcker sig upp till nästan fyra mandatperioder. På det stora hela menar herr Gul att han blivit mindre populistisk i och med sin nya maktposition.

5.3.2 Den ideala tjänstemannen

Herr Gul har i likhet med de andra respondenterna nämnt professionalitet, neutralitet och sakkunnighet som viktiga komponenter i en ideal tjänsteman. Det som skiljer Herr Gul från de andra är däremot hans betoning av lyhördhet. Han berättar att han ofta kan komma till olika tjänstemän och ställa frågor kring olika ämnen som han själv inte har lika bra koll på:

“Jag är ingen prestige-människa i den bemärkelsen, om någon förklarar för mig på ett vettigt sätt att ‘näe det går inte, så här säger lagen, så här bör det vara’. Då menar jag att, kan man ha en sån här öppen dialog och vara rak och ärlig, så är jag väldigt tacksam för det”

Men även fast han vill ha den här öppna dialogen med tjänstemännen ser han ett stort värde i att ha en tydlig uppdelning i hur- och vadfrågor. Hans grundsyn på det politiska arbetet är att politiker “talar om vad [de] vill, och sen är det ju upp till kommunchefen och förvaltningen att tala om hur man når dit”. Något moraliskt tjänstemannaideal menar herr Gul att tjänstemän inte ska ha, men han poängterar samtidigt att det kan finnas orsak till att tjänstemän säger ifrån i särskilda fall: “Är man helt ute och seglar både moraliskt och etiskt tycker jag ju att det är en väldigt bra ringklocka om en dialog förekommer, att man nästan får den här frågan ‘Hur

tänkte du här?'. Att man då kan förklara sig är en sak, men jag skulle inte säga att man skulle arbetsvägra.”

5.3.3 Den kommunala tjänstemannen i praktiken

Herr Guls politiska arbete handlar enligt honom i hög grad om brobygggarverksamhet. Det gäller dels att kommunicera med de andra politiska partierna för att få medhåll för politiska förslag, men även se till att man är på god fot med förvaltningen och de kommunala tjänstemännen. Även fast herr Gul står fast vid sitt separata roller-ideal märks det han att har mer likheter med den Lila gruppledaren än vad han har med den orangea KSO:n vad gäller styrningsideal. Han berättar: “Jag försöker ju gå [runt] så mycket, prata med så många som möjligt i huset, skapa en relation. Det är ju där man bygger ett förtroende sinsemellan tjänstemännen. Att man kan ha den här dialogen”. Vidare berättar han: “Jag är väldigt frågvis och vill verkligen veta mycket, jag är väldigt nyfiken som person, så då lägger jag då kanske fram det som ‘jag kan inte det här, skulle du kunna berätta för mig hur det fungerar’. Dessa svar pekar på att herr Gul i praktiken har ett närhetsideal när vi kopplar dem till Wänströms modell. Det här idealet kommer fram både i frågorna som rör hans syn på den ideala tjänstemannen och hur hans relation till tjänstemännen ser ut praktiken. På frågan ifall det potentiellt kan finnas en konflikt mellan det idealet och idealet om separata roller säger han att det inte behöver vara fallet så länge parterna värnar om professionen. Han menar att det är möjligt att ha ett nära förhållande med förvaltningen samtidigt som det finns en tydlig gränsdragning mellan de olika arbetsfälten. “Man kan ha den här täta dialogen, men att jag ändå inte går in och pekar och likadant som dom inte går in och pekar på mig att ‘nu bör du göra såhär’.”

5.4 Politisk sekreterare i den blå kommunen och KS-ledamot i den gula kommunen

Intervjun med Herr Grön har en lite annorlunda karaktär jämfört med tidigare intervjuer. Herr Grön är förvisso själv en politiker i den gula kommunen, där han sitter i gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och kommunstyrelsen. Sitt primära uppdrag har han dock som politisk sekreterare åt KSO:n inom den blå kommunen. Intervjun har därmed blivit lite av en mix mellan en respondent- och en informantintervju. Delar av svaren berör Herr Gröns egna tankar och erfarenheter samtidigt som han också resonerar kring information han fått ta del av via sina kontakter med de två kommunstyrelseordföranden han interagerar med i sina uppdrag.

5.4.1 Politikerrollen

Herr Grön betonar likt Lila det lokaldemokratiska perspektivet när vi diskuterar politikernas mandat. En politiker bör alltid komma ihåg att det är kommuninvånarna som är ens arbetsgivare och dem man har ett ansvar att göra vardagen bättre för. Han vill inte gå så långt som att säga att man bör bryta mot lagstiftning å kommuninvånarnas vägnar men anser att det är intressant att testa gråzonerna. Enligt herr Grön har kommunpolitik nu blivit betydligt mer intressant sedan förra mandatperioden. "Oavsett hur många luncher Jimmie och Kristersson tar så är det här deras gemensamma politik visas i praktiken."

Vad innebär det då att göra det bästa för kommunens invånare? Enligt Herr Grön kan man inte bara följa majoritetens vilja i varje beslut. Att vara en bra politiker handlar enligt Grön om att kunna fatta även impopulära och svåra beslut. Enligt herr Grön har det också visat sig vara ett tufft jobb att ta över styret i den gula och den blå kommunen. KSO jobbet är mycket hektiskt, det kan vara svårt att få igenom sina vallöften när man måste kompromissa med andra partier och se till att förslagen praktiskt går att genomföra. "[det är] svårt att komma in som ett nytt parti, särskilt ett parti som tidigare aldrig ens styrt i en liten nämnd tidigare i hela Sverige."

Herr Grön säger att den ideala uppdelningen av arbetsuppgifter mellan politiker och tjänstemän går till så att politikerna bestämmer vad som ska göras och tjänstemännen bestämmer hur det ska göras, alltså helt i enlighet med den klassiska modellen. Uppdelningen av arbetsuppgifter uppges fungera bra i kommunerna där Grön jobbar då tjänstemännen är duktiga och professionella.

5.4.2 Den ideala tjänstemannen

Sakkunnighet och objektivitet är de två egenskaper som Herr Grön väljer att lyfta fram när han beskriver sin ideala tjänsteman. Han anser att det är betydelsefullt att tjänstemännen utifrån sitt yrkeskunnande kan ge sin input på politiska förslag. Liknande Svaras beskrivning av den komplimenterande tjänstemannen tycks Herr Grön alltså anse att det är bra att både politiker och tjänstemän är med i den politiska diskussionen. Han verkar dock betona att de båda grupperna bör ha olika ingångsvärden, där politikerna representerar det ideologiska och partipolitiska medan tjänstemännen ska representera professionen och objektivitet. "Förvaltningen ska ju ofta vara [...] det lite grå myndighetstänket medan politikerna ska ha det subjektiva tänket som präglas av partipolitik och opinionen[...]"

På frågan om tjänstemännen bör kunna invända mot politik baserat på demokrati-hänsyn hänvisar Grön tillbaka till sitt föregående svar om att man kan ta upp sådant i diskussioner med politiker innan ett beslut fattas. Han menar dock att protester av sådant slag aldrig förekommit från tjänstemännen inom hans egna kommuner.

5.4.3 Den kommunala tjänstemannen i praktiken

Den blå kommunen har genomfört ett antal beslut som blivit uppmärksammade i media och kritiserade av SDs politiska motståndare. Förvaltningschefen inom kultur och bibliotek ska också ha slutat i protest mot kommunstyrets förda politik. Grön påpekar dock att hon slutade i samråd med förvaltningen och att ingen politiker var inblandad. I åtminstone ett fall tycks det alltså funnits en slitning mellan de politiska visionerna och en person inom förvaltningens uppfattningar. I allmänhet är Grön dock mycket nöjd med tjänstemännen i de båda kommunerna inom vilka han verkar. Tjänstemännen beskrivs konsekvent som duktiga och professionella. I den blå kommunen väljer Grön att särskilt lyfta fram näringslivschefen inom kommunen som sägs komma bra överens med KSO:n. Samarbetet verkar fungera bra då det finns ett delat intresse för näringslivsfrågorna.

Grön lyfter upp att en del av anledningen till att SDs styre fungerar bra i de diskuterade kommunerna är för att det finns större pragmatism och mer personliga kontakter på den kommunala nivån. "Jag har ju kanske sagt, chefen för samhällsbyggnadsförvaltningen som granne hemma och då blir det ändå att man har personliga relationer så också". Han menar att det också är viktigt med personliga kontakter i relationen med tjänstemännen - något han menar är naturligt då man jobbar så nära varandra. På frågan om den blå kommunen betonar mer flytande personliga relationer snarare än strikta hierarkier och delegationsordningar så svarar han att han inte vill påstå något med för stor säkerhet men att han ändå skulle säga att kommunen lutar något åt det förra förhållningssättet. Herr Grön tycks alltså luta mot närhetsidealet inom Wänströms dikotomi. "När man gick in i kommunpolitiken så tänkte man att det är två helt skilda läger med politiker och tjänstemän som verkar i varsitt område. Men nu när man varit med och styrt i ett år eller halvår så har man sett att det är väldigt mycket tätare band."

Sammanfattningsvis tycks Grön inom Svaras modell hamna nära den komplimenterande roll som Svara själv menar kanske är den i realiteten vanligast förekommande relationen mellan politiker och tjänstemän. Det finns alltså en ganska flytande uppdelning av uppgifter mellan de båda grupperna och det förekommer täta informella kontakter. I grunden finns dock en distinktion mellan politiker och tjänstemän där de bland annat förväntas ha olika ingångar i diskussioner och där tjänstemännen hela tiden måste upprätthålla en professionell aura. Hur mycket kontroll politikerna har över tjänstemännen i den blå kommunen är svårt att bedöma utifrån endast en företrädare från politikens intervju svar. Bristen på konflikter mellan politiker och tjänstemannakåren skulle kunna tyda på att tjänstemännen är relativt följsamma. En möjlighet är dock självklart att bristen på konflikter beror på att politikerna inte känner till allt tjänstemännen gör. Grön påpekar själv att informationsflöden är mycket viktiga för att förstå vem som har den reella makten i en kommun. Hur mycket av dessa informationsflöden som når KSO:n i den blå kommunen är för en utomstående närmast omöjligt att bedöma.

6. Diskussion

6.1 Allmänna kommentarer

Har sverigedemokratiska politiker en sammanhållen bild av hur svenska tjänstemän är och borde vara så har den inom ramen för denna uppsats varit svår att upptäcka. Detsamma gäller för de styrningsstrategier vi undersökt. Vid en spontan anblick tycks det vara skillnaderna snarare än likheterna mellan respondenterna som står ut. Herr Lila är den som mest betonar responsiva tjänstemän samt ett närhetsstyrningsideal. Orange har mest distansstyrningsideal av alla inom undersökningen och är samtidigt den som i högst grad lyft fram att det i vissa tillfällen finns konflikter mellan honom som politiker och tjänstemän som inte delar hans åsikter. Herr Gul hamnade i den vid första anblick paradoxala positionen av att han, i vår tolkning, stod nära 'separata roller' idealet i Svaras modell samtidigt som hans styrningsstrategi präglades av ett närhetsideal. Herr Grön är den som förmodligen låg närmast det komplimenterande tjänstemannaidealet.

Från ett parti som ofta karaktäriseras som populistiskt skulle man kanske ha förväntat sig viss misstanke mot att (icke-valda) tjänstemän deltar i politikutveckling. I motsats till denna attityd lyfter dock alla respondenter att de vill ha tät dialog med tjänstemannakåren inför kommande politiska beslut. I de svaren de gett oss hävdar alla våra respondenter också att de inte har några problem med att tjänstemän lyfter kritik mot deras politik, även utifrån sådant som demokratihänsyn. Muntliga invändningar tycks dock vara gränsen för var de intervjuade politikerna anser vara acceptabelt motstånd från tjänstemännen.

6.2 Positiv syn på tjänstemännen

Den mest signifikanta likheten består dock förmodligen i att alla våra respondenter generellt har en positiv upplevelse av att arbeta med tjänstemännen i sina kommuner. Detta resultat går emot de idéer vi presenterade i bakgrunden om att det borde finnas en stor konfliktyta mellan kommunala tjänstemän och sverigedemokratiska politiker. Det är svårt att säga hur betydelsefullt resultatet är för framtiden. Trots att vi undersökt fyra av fem kommuner där SD för tillfället styr är detta i det stora hela ett litet antal. De undersökta kommunerna utgör heller inget svenskt genomsnitt utan är inbördes relativt lika i ekonomisk struktur, geografi och

befolkningsmängd. Det är därför fortsatt svårt att säga hur relationerna mellan tjänstemän och SD-politiker skulle kunna komma att se ut om SD tog makten i fler kommuner. Resultatet tyder dock på att sverigedemokratisk politik knappast är ett tillräckligt villkor för att skapa konflikt mellan politiker och tjänstemän. Resultatet kan kanske också tjäna som kommentar i den debatt om aktivistiska tjänstemän som med viss frekvens dyker upp i media (se t.ex. Borås Tidning 2019). På visst sätt kan man kanske betrakta de SD-styrda kommunerna som ett 'minst sannolikt fall' (Esaïsson et al. 2017, s. 161f) när det gäller politikernas förtroende för tjänstemännen. Upplever inte ens SD-politiker att de drabbas av att tjänstemän har en annan politisk agenda än dem själva är sannolikheten kanske ganska låg att politiker i allmänhet drabbas av detta i särskilt hög utsträckning. Man får dock även här samma brasklapp kring resultatet som tidigare; kanske skiljer sig tjänstemännen i småkommuner i Skåne på ganska många sätt från tjänstemännen i andra kommuner i Sverige.

Innan man drar hårda slutsatser borde man också förhålla sig till våra resultat utifrån källkritikens tendenskriterium (för beskrivning se: Esaïsson et al. 2017, s.294f). Såsom vi nämnt ovan är vi i denna uppsats inte intresserade av att berätta sanningen om hur det ser ut i de aktuella kommunerna. När det gäller politikernas åsikter vill vi dock att de ska vara så ärliga som möjligt. Det finns dock en möjlighet att politikerna vi intervjuat har en tendens att undvika att berätta om konflikter och samarbetsproblem då sådan information kanske skulle reflektera dåligt på deras ledarskap. Man kanske heller inte vill tala illa om personer som arbetar i ens närhet. För att minska risken för dessa effekter valde vi att anonymisera våra intervjuobjekt. Det är dock fullt möjligt att våra respondenter kan ha undvikit att berätta om vissa aspekter trots detta löfte. När vi har genomfört intervjuerna har vi aldrig fått någon indikation på att våra intervjuobjekt döljer information för oss (med undantag för Herr Orange, som explicit sa att han inte ville kommentera enskilda fall). I slutändan har vi dock inte några garantier för att vi inte har fått svar som präglats av en viss tendens.

6.3 Politikernas kontroll över tjänstemän

En ytterligare aspekt värd att diskutera när det gäller de positiva relationerna mellan politiker och tjänstemän som framkommit i vår uppsats rör hur det påverkar dimensionen gällande politisk kontroll över tjänstemän som är en del av Svaras modell. Den intuitiva tanken är förmodligen att när politiker uppger att de har goda relationer med förvaltningen korrelerar det med att det också finns stark politisk kontroll över tjänstemännen. Bristen på konflikter beror helt enkelt på att tjänstemännen lyder och anteciperar utefter politikerns vilja. Man kan dock också tänka sig att goda relationer beror på att tjänstemännen presenterar en förtroendeingivande front mot politikern samtidigt som förvaltningen i själva verket styr mycket av det som händer i kommunen. Med tanke på att alla politiker som deltagit i vår undersökning är relativt nya på sina poster - såsom Herr Grön

påpekade har partiet tidigare inte styrt en endaste nämnd i Sverige, så kan man misstänka att risken är högre att det finns information politikerna inte får tillgång till. I intervjun med Herr Orange berättade han, som refererat ovan, att han visste att många av tjänstemännen i hans kommun hade andra åsikter än honom själv, men menade samtidigt att detta var hanterbart eftersom han kände till den politiska vridningen. Man kan utifrån detta uttalande fråga sig om bristen på liknande uttalanden - om att tjänstemän präglas av vissa ideologier - från de andra respondenterna i vår undersökning beror på att tjänstemännen är annorlunda utanför den orangea kommunen eller om det helt enkelt är så att de andra respondenterna inte är medvetna om vilka åsikter som påverkar deras tjänstemän. I det förra fallet har politikerna en hög grad av kontroll, i det senare fallet låg. Ifall det stämmer att man lär sig mer om sin tjänstemannakår desto större erfarenhet man har av politiskt styre skulle det vara intressant att göra en uppföljningsstudie på våra undersökta kommuner några mandatperioder in i framtiden för att se ifall SD:s företrädares attityder skiljer sig åt efter de har fått chansen att styra under en längre tid.

6.4 Samband mellan politisk makt och styrningsstrategi

En intressant upptäckt vi gjorde var att det tycktes finnas ett visst samband mellan politikernas makt, i form av mandat och politisk position, och deras styrningsstrategi. Sambandet innebär att desto mer inflytande politikern har i kommunen, desto mer distans har de till sina tjänstemän. Detta kunde först och främst ses hos herr Orange och Gul som båda är KSO i sina respektive kommuner. I och med styrande politiker-roll måste de förhålla sig till uppdelningen av vad- och hurfrågor. De är också mest tydliga i undersökningen att poängtera distans till kommunens tjänstemän. Även mellan Orange och Gul tycks det dock finnas skillnader. Herr Orange som har en tryggare politisk position i den egna kommunen har ett relativt renodlat distansideal, medan Gul som har färre mandat i KF, i större utsträckning betonar fördelarna med ett närmare samarbete med tjänstemännen. Herr Lila å andra sidan som skulle kunna sägas ha minst inflytande av de fyra har väldigt tydliga närhetsideal vad gäller styrning. Herr Grön är ett specialfall och kan på grund av hans roll som politisk sekreterare ha en annan syn på linjeorganisationen än vad deras KSO har. Därför kan hans syn vara färgad av hans roll även om han resonerade utifrån sin KSO. Därmed behöver hans svar om att de betonar ett större närhetsideal inte vara någonting som går emot den trenden de andra respondenterna visade upp. Det här resonemanget ska dock bara ses som spekulativt.

7. Avslut

Generellt kan vi säga att de styrande SD-politikernas syn på vad som utgör en god tjänsteman präglas av ett resonemang kring ideal av neutralitet, professionalitet och sakkunskap. Det framkommer dock en spännvidd mellan separata roller-ideal och överlappande roller-ideal mellan de olika politikerna. På liknande sätt kan vi se att politikerna som, svar på vår andra frågeställning, har en positiv bild av sina tjänstemän och är nöjda i hur de arbetar. Det här skulle innebära att tjänstemännen i kommunen uppfattas efterfölja de av politikerna stipulerade idealen som framkommer av föregående frågeställning. Slutligen kan vi uppfatta en skillnad i hur politiker tillämpar närhets- och distansideal när det kommer till styrningsstrategi. Där finns en tendens till politiker med större politisk makt väljer att ha en mer distansbetonad styrningsstrategi. I allmänhet skulle det vara intressant att fortsätta göra studier på ämnet ifall sverigedemokraterna i framtiden tar plats i fler kommuner och får chansen att sitta i styret en längre tid.

8. Referenser

Primärkällor:

Intervju med Herr Lila 12/12/2019
Intervju med Herr Orange 17/12/2019
Intervju med Herr Gul 19/12/2019
Intervju med Herr Grön 19/12/2019

Litteratur

- Borås Tidning, 2019 ”Politisk aktivism på fel plats” *Borås Tidning*, Ledartext, 3/3 2019, tillgänglig: <http://www.bt.se/ledare/politisk-aktivism-pa-fel-plats/>
- Gumesson 2018, ”Bildts attack mot uppropet: ”S-märkt kampanjande”, Svenska Dagbladet, nyhetsartikel, 26/9 2018, tillgänglig: <https://www.svd.se/anstallda-i-regeringskansliet-oroas-for-samarbete-med-sd>
- Hellström, Anders – Nilsson, Tom, 2010. ”We Are the Good Guys: Ideological positioning of the nationalist party Sverigedemokraterna in contemporary Swedish politics”, *Ethnicities*, vol. 10, nr 1, s. 55-76.
- Hellström, Mikael – Leif Jonsson – Viveka Nilsson – Ulf Ramberg & Johan Wänström, 2013, ”Hur organiseras samarbete mellan politiker och tjänstemän?”, Nationella kommunforskningsprogrammet rapport 22, [elektronisk], tillgänglig: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:723022/FULLTEXT01.pdf>
- Hysing, Erik & Olsson, Jan, 2012, *Tjänstemän i Politiken*, Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Vickie 2018. ”De kommunalt anställda” i Johansson, Vicke (red.) – Lena Lindgren – Stig Montin, *Den kommunala statliga tjänstemannen*. Lund: Studentlitteratur, s. 27-48
- Junger, Ann-Cathrine, 2015. ”Business as Usual: Ideology and Populism Appeals of the Swedish Democrats” I Kriesi, Hanspeter – Takis S. Pappas, *European Populism in the Shadow of the Great Recessionion*. Colchester: ECPR Press, s. 41-57

- Karlsson, Pär, 2019, "SD tar över styret i ny kommun – Lööf kritisk",
Aftonbladet, nyhetsartikel, 5/6/2019, tillgänglig:
<https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/jdwXQq/sd-tar-over-styret-i-ny-kommun--loof-kritisk>
- Lennqvist Linden, Ann-Sofie, 2010. *Att lägga politiken tillrätta: kommunala chefers professionalisering*. Doktorsavhandling. Örebro: Örebro universitet
- Lindgren, Lena, 2018. "Arbetsuppgifter och roller i juridifieringens spår" i Johansson, Vicke (red.) – Lena Lindgren – Stig Montin, *Den kommunala statliga tjänstemannen*. Lund: Studentlitteratur, s.147-162
- Loxbo, Karl, 2015, "Sverigedemokraterna: Framgångsrikt enfrågefokus" *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 117, nr. 2, s. 169-187.
- Mellin, Lena, 2019. "Historisk mätning nu är SD störst i Sverige", *Aftonbladet*, nyhetsartikel 5/11/2019 [elektroniskt]
<https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/e8Rp6g/historisk-matning-nu-ar-sd-storst-i-sverige> [hämtdatum: 01/06/2019]
- Montin, Stig, 2018. "Styrning och klarering" i Johansson, Vicke (red.) – Lena Lindgren – Stig Montin, *Den kommunala statliga tjänstemannen*. Lund: Studentlitteratur, s. 65-86
- Nyrén, Jonas & Svahn, Görel, 2019 "Chefsflykt i de små kommunerna" *Sydsvenskan*, reportage 13/10/2019.
- New York Times, 2018, "I am part of the resistance inside the Trump administration" *New York Times*, debattartikel, 5/9 2018
- Sannerstedt, Anders, 2017. "Skånska sverigedemokrater" i Andersson, Ulrika (red.), *Slutna rum och öppna landskap*. Göteborgs universitet: SOM-institutet, s. 49-67
- SCB, 2018. Allmänna val, valresultat. [elektroniskt] <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/demokrati/allmanna-val/allmanna-val-valresultat/> [hämtdatum: 2020-06-01]
- Sima, Jonna, 2018, "SD:s drömland inför slavlöner", *Aftonbladet*, Ledartext, 20/12 2018, tillgänglig: <https://www.aftonbladet.se/ledare/a/ngeXxB/sds-dromland-infor-slavloner>
- Svara, James, 2006, "Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process - A Review of Themes and Issues in the Literature", *International Journal of Public administration*, vol. 29 nr. 12, s.953-976
- Wänström, Johan, 2019, "Motsatta ideal i den politiska styrningen av mindre kommuner - Mot en ny(gammal) kommunal politikerroll?", *Centrum för Kommunstrategiska studier*, Rapport 2019:3, tillgänglig: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1344532/FULLTEXT01.pdf>

Bilaga 1: Intervjuguide

1. Hur ofta interagerar du som politiker med de kommunala tjänstemännen?
2. Hur ser du på din roll som politisk ledare?
3. Hur ser uppdelningen av uppgifter ut i din kommun mellan dig som KSO och de ledande tjänstemännen såsom kommunchefen och ekonomichefen?
4. Hur upplevde du att komma in som företrädare för ett nytt parti i kommunstyret?
5. Har personerna på höga tjänstemannaposter i kommunen bytts ut eller stannat kvar jämfört med förra mandatperioden?
6. Hur tycker du att en ideal tjänsteman ska agera gentemot dig som politiker?
7. Hur skulle du beskriva din arbetsrelation till tjänstemännen i kommunen?
 - a) Positiv, negativ?
 - b) Hur mycket inflytande anser du att tjänstemännen har över kommunens politik jämfört med dig som politiker?
 - c) Förekommer det konflikter mellan dig och tjänstemännen i din kommun?
 - d) Anser du att förslag på förändring som kommer från förvaltningen vanligtvis är bra eller dåliga?
8. Är din uppfattning att personerna på högre tjänstemannaposter delar eller tar avstånd från dina politiska uppfattningar?
 - a) Upplever du att förvaltningen är präglad av en viss sorts politik?
9. Anser du att tjänstemän förhåller sig annorlunda till dig som SD-politiker gentemot hur de förhåller sig till andra politiker?
 - a) Anser du att tjänstemän försöker påverka utfall av politiska beslut så de passar deras politik bättre?
10. Finns det något exempel på en relation mellan dig och någon/några tjänstemän som du tycker fungerar bra?
 - a) Varför fungerar denna relation väl?