



**LUNDS**  
UNIVERSITET

## ”Då får man ta sitt ansvar och gå”

En kvalitativ studie om när kommunala tjänstemän hamnar i  
konflikt med politiken

# Abstract

The purpose of this study is to further our knowledge on how civil servants act when faced with conflicts in relation to the political governance. The study was carried out through a qualitative analysis on semi-structured interviews with municipal officials, who have either left their employment after conflicted situations, or who still remain within the organisation. The theoretical framework consists of Lennart Lundquist's definition of public ethos and the relational ethics of the civil servants. Alongside Lundquist's theories the analysis employs Albert O. Hirschman's concepts of Exit, Voice, and Loyalty to examine under what conditions the civil servants use these different options and the costs associated with them. The results show that the civil servants perceive the political authority as acting against both the democratic and economic ideals of public ethos. This makes them both unable and unwilling to fulfil their duties as implementers of policy. The study concludes that the interests of citizens are the civil servant's main priority. This type of loyalty invokes the use of Voice before Exit, where the cost of Voice associates the risk of dismissal.

*Nyckelord:* etos, exit voice and loyalty, sorti protest lojalitet, reaktionsalternativ, relationsetik, rollkonflikter, lojaliteter, kommunförvaltning, kommunala tjänstemän, Lennart Lundquist, Albert Hirschman

Antal ord: 10.140

# Innehållsförteckning

<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Syfte och frågeställning.....	2
1.2 Bakgrund .....	2
1.2.1 Tidigare forskning.....	3
<b>2 Teoretiskt ramverk</b> .....	<b>4</b>
2.1 Vårt offentliga etos.....	4
2.2 Relationsetik.....	5
2.3 Exit, Voice, and Loyalty .....	6
2.3.1 Sorti .....	6
2.3.2 Protest.....	7
2.3.3 Obstruktion.....	7
2.3.4 Lojalitet .....	8
2.4 Teoriernas tillämpning .....	8
<b>3 Metod</b> .....	<b>9</b>
3.1 Samtalsintervjuer.....	9
3.2 Urval.....	10
3.2.1 Det lokala slöjförbudet i Skurup .....	11
3.2.2 Avhoppet i Hörby .....	11
3.3 Metodologisk diskussion.....	12
<b>4 Analys</b> .....	<b>13</b>
4.1 Offentligt etos.....	13
4.2 Lojalitet .....	16
4.3 Protest.....	18
4.4 Obstruktion.....	20
4.5 Sorti .....	21
<b>5 Slutsatser</b> .....	<b>25</b>
<b>6 Referenser</b> .....	<b>27</b>
6.1 Primärkällor.....	27
6.2 Skriftliga källor .....	27

Jag vill rikta ett stort tack till de personer som valt att medverka i samtalsintervjuerna. Utan er generositet hade uppsatsen inte varit möjlig att genomföra. Jag önskar att jag hade kunnat ta med exakt allt det ni berättat om, men givet uppsatsens begränsningar får jag nöja mig med att intervjuerna gav mig enormt mycket ny kunskap. Tack även till min handledare för stöttning i tider av kris och ett stort tack till vänner och familj av samma anledning. Tack till Svante.

Söderslätt, december 2020.

# Inledning

Den svenska förvaltningen är befolkad av väljarlegitimerade politiker och meritlegitimerade tjänstemän. I kommunerna är det de anställda tjänstemännen som på olika nivåer och i olika enheter bereder, implementerar och följer upp de förtroendevaldas beslut. Politik kan helt enkelt inte genomföras utan tjänstemännen (Lundquist, 1991 s. 167; Johansson mfl., 2018A s.13). Implementering handlar dock i hög grad om kommunikation mellan politiker och tjänstemän, och det är inte alltid självklart vad som förväntas av alla aktörer. Denna process kan betraktas som något som alltid är föremål för omförhandling och som mest påtagligt blir detta förhållande vid maktskiften, då nya idéer ska omsättas i praktik (Hertting, 2014 s. 191–192).

Efter det senaste valet till kommun, region och riksdag i Sverige 2018 har det skett en ovanligt stor mängd avhopp bland kommunala chefer i skånska kommuner. I Sydsvenskans granskning från hösten 2019 rapporterades att över tusen kommunala chefer lämnat sina anställningar under året. Det har även redogjorts för flera fall av friktion mellan kommunala tjänstemän och nyvalda politiker på olika håll i Skåne (Norén, Svahn, 2019). I såväl Sydsvenskans som Dagens Nyheters granskningar av avhoppet har förklaringen kunnat härledas till det maktskifte som inneburit att Sverigedemokraterna (SD), som efter valet 2014 inte hade majoritet i någon kommun, plötsligt blev största parti i tolv kommuner, varav elva är skånska (Grosshög, 2020B; Norén, 2020). Det stora antalet uppsägningar har för undertecknad genererat ett intresse för att få en förståelse för tjänstemäns reaktioner och handlingsalternativ när de konfronteras med en politisk styrning som de av olika anledningar uppfattar som problematisk.

Studiens inomvetenskapliga relevans utgår från att de kommunala tjänstemännen innehar en central position inom den offentliga förvaltningen och i den politiska processen. Hur tjänstemännen utför sitt uppdrag påverkar hela förvaltningens kvalitet (Johansson mfl., 2018A s. 9). Hur de upprättade idealen för styrning tolkas och utövas kan i slutändan sägas vara en empirisk fråga, det är därför av betydelse att studera aspekter av förhållandet mellan den politiska makten och de aktörer som har i uppdrag att implementera politiken.

Förvaltningen i sin tur har en så central ställning i demokratin som helhet att studiet av den även har en betydande utomvetenskaplig relevans. Moderna demokratier är helt beroende av tjänstemännen för sin överlevnad (ibid). Många människor är anställda inom den offentliga sektorn, dessutom är samtliga medborgare mottagare av politiska beslut. Att förvaltningen fungerar är en grundläggande förutsättning för ett funktionerande samhälle, den utgör den offentliga maktens struktur. När systemet skakas av konflikter och styrningsproblem resulterar detta i att förvaltningens hela legitimitet kan komma att ifrågasättas.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Studiens syfte är att få en ökad förståelse för kommunala tjänstemäns rolletiska konflikter vid implementeringen av politiska beslut, samt vilka reaktionsalternativ de har att tillgå i situationer där tjänstemän och politiker har olika uppfattning. Mot bakgrund av studiens syfte har följande frågeställning formulerats:

- Hur kan vi förstå kommunala tjänstemäns agerande när de hamnar i konflikt med politiken?

## 1.2 Bakgrund

Sociologen Max Webers byråkratiska idealtyp tenderar att vara central i analyser av offentlig administration. Denna ideala byråkrati präglas av ett neutralt, rationellt och professionellt förhållningssätt till förvaltningen, vilken präglas av enhetliga och precisa regler. Tjänstemännen förväntas implementera politiken med saklighet och värderingsfri opartiskhet (Rothstein, 2014 s. 20). Webers ideal presenteras ofta i kontrast mot det godtyckliga och oprecisa sättet att hantera offentlig administration, dock kritiserar också denna idealtyp för sin tendens till inflexibilitet. Problemet med en mer egensinnig förvaltning är att medborgarna inte uppfattar dess åtgärder som legitima om det inte finns enhetlighet, förutsägbarhet och varaktighet i beslut. Om reglerna ändras för ofta eller plötsligt försvårar det medborgarnas möjlighet till att kunna förutse offentliga åtgärder (ibid s. 24).

Sammantaget läggs en stor press på tjänstemännens insatser för att upprätthålla förvaltningens legitimitet och de befinner sig ofta i komplicerade situationer utifrån sin splittrade tjänstemannaroll (Lundquist, 1998 s. 11). Relationen mellan politiker och tjänstemän är i sin tur komplicerad, eftersom det finns ett kunskapsövertag i förvaltningen som stärker dess makt gentemot den politiska auktoriteten. En annan aspekt av maktfördelningen är kontinuiteten, det vill säga att politikerna kommer och går medan tjänstemännen består – tjänstemännen arbetar oavbrutet med att hantera problem inom sina sakområden (Lundquist, 1992 s. 101). Denna utgångspunkt är väsentlig i förståelsen av den styrande relationen mellan politiker och tjänstemän, de svenska kommunpolitikerna är vanligtvis lekmän och tjänstemännen de yrkesprofessionella som besitter expertkunskaper. Det är också av denna anledning som förvaltningen är inrättad av politikerna (Sundström, 2020 s. 44). Som motvikt till hur tjänstemännen fyller sin speciella funktion är paradoxen med expertkunskapen att den inte kan betraktas som värderingsfri och objektiv. Skulle en alltigenom enhetlig och universell kunskap faktiskt utgöra förvaltningsapparatens innehåll och verkställande är den demokratiska processen och politiken överflödigt (Lundquist, 1992 s. 102).

### 1.2.1 Tidigare forskning

Det har bedrivits en ansenligt mängd forskning kring statstjänstemannarollen och hur offentliga tjänstemän förväntas agera.<sup>1</sup> I samtida svensk forskning hittar vi exempel på studier kring den förändrade funktionen för kommunala tjänstemän, som indikerar att dagens tjänstemän upplever sig som mer styrda i sitt arbete än vad 1980-talets tjänstemän gjorde. Tjänstemännen vill minska det politiska inflytandet i styrningen och samtidigt styras av lagar och regler i högre grad, jämfört med sina föregångare (Johansson mfl., 2018B s. 163).

Lennart Lundquist tillhör de statsvetenskapliga forskare som publicerat ett större antal arbeten om svensk förvaltning. Lundquist intresserar sig för de mindre uppmärksammade perspektiven kring den etiska sidan av förvaltningen och den komplexa tjänstemannarollen. Lundquist erbjuder i boken *Demokratins väktare* en normativ teori kring hur tjänstemannen *bör* vara, ett empiriskt perspektiv som preciserar hur tjänstemannen *är* och fungerar i praktiken, samt en konstruktiv teori om hur tjänstemannen *kan* vara; där han överväger vilka åtgärder som kan vidtas för att föra praktiken närmare normen (Lundquist, 1998 s. 12). Lundquist menar att forskningen kring den offentliga etiken domineras av normativa inriktningar och att denna behöver följas upp av empiriska analyser (ibid s. 183).

Det är från Lundquists tidigare forskning som föreliggande studie tar sin utgångspunkt. Den teoretiska ansatsen utgörs av en kombination av begrepp från Lundquist samt Albert O. Hirschmans teori *Exit, Voice, and Loyalty* (i svensk översättning *Sorti eller protest – en fråga om lojaliteter*). Denna teori är en etablerad klassiker som används av ekonomer, sociologer, psykologer, statsvetare och det mesta där emellan. Teorins begreppsapparat har visat sig vara användbar för en stor mängd analyser av frågor som sträcker sig från berlinmurens fall till enskilda människors utsatta situation inom äldreomsorgen; den går att applicera på kundbeteende på marknaden såväl som handlingsstrategier inom den offentliga sektorn (Agevall, Olofsson, 2008 s. 33).

Lundquist använder sig av Hirschmans begreppsapparat i den normativa delen av sin forskning, när han diskuterar tjänstemännens lojaliteter och vilka reaktioner de har att tillgå. Lundquist kompletterar teorin med ytterligare en kategori där han utvecklar protesten (voice) till att även innefatta icke offentliga protester och inaktivitet, samt anonymt informerande.

---

<sup>1</sup> Se t.ex: Horton, Sylvia. 2006. The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis, *Public Policy and Administration*, vol.21, no.1, s. 32 f. URL: <https://doi.org/10.1177/095207670602100103>

## 2 Teoretiskt ramverk

I detta avsnitt redogörs för, samt operationaliseras de teoretiska begrepp som ingår i uppsatsens teoretiska ramverk.

### 2.1 Vårt offentliga etos

Människors sätt att agera är inte helt slumpmässigt – vi verkar ofta i strukturer som påverkar och styr vårt tänkande och beteende inom vissa ramar. Detta kan manifesteras extra tydligt under de förhållanden då individer spelar bestämda roller i offentliga eller formella institutioner (Lundquist, 1998 s. 33). Trots att den offentliga förvaltningen innehåller mängder av formell reglering är den även starkt präglad av olika typer av oskrivna regler som inte finns samlade i något dokument. Samhällets samlade krav på tjänstemannarollen och fundamentet för hur den offentliga förvaltningen bör styras, summerar Lundquist i begreppet *vårt offentliga etos* (Lundquist, 1998 s. 15;20). Etoset utgör en rekonstruktion av det vi betraktar som ”det rätta” och ”det gemensamma goda” i samhället och inbegriper en bred uppsättning värden som tillsammans utgör förutsättningen för ett fungerande demokratiskt regerande. Vårt offentliga etos finns inte preciserat eller sammanställt i något policydokument och är svårt att legitimera och ringa in, dessutom behöver det betraktas utifrån ett dynamiskt tidsperspektiv, där normer och krav ständigt omdebatteras och omformas (ibid s. 18–20;65–67).

För att försöka konkretisera det svåråtkomliga med fenomenet utgår Lundquist från en konstruktion där innehållet i etos är likvärdigt med det som formulerats i vad som kallas *den statliga värdegrunden*, som utgår från processvärden i lagstiftningen och i synnerhet regeringsformen. De sex grundläggande principerna utgörs av: *demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service* (Ehn, 2020 s. 217). Principerna har inte enbart relevans för statsanställda, utan även för anställda inom kommuner och regioner, som utgör majoriteten av de offentligt anställda (Lundquist, 2014 s. 127).

Etos innehåll sammanfattas överskådligt av Lundquist i två olika enheter (se figur 1.). Dessa utgörs av ekonomiska värden och demokratiska värden. Dessa två huvudkategorier indelas i sin tur i mindre delvärden.

Fig. 1.

DEMOKRATIVÄRDEN	EKONOMIVÄRDEN
POLITISK DEMOKRATI	FUNKTIONELL RATIONALITET
RÄTTSSÄKERHET	KOSTNADSEFFEKTIVITET
OFFENTLIG ETIK	PRODUKTIVITET



Förståelsen av tjänstemannarollen är tätt sammankopplad med etos och synliggör de inneboende problemen med vilka förväntningar och krav som finns på tjänstemannen från olika håll. Enligt Lundquist fungerar tjänstemännen som väktare av etosets demokratiska värden och ska verka för att etoset präglar den offentliga verksamheten (Lundquist, 1998 s. 62–63). Sammantaget innebär detta att tjänstemännen har en mer omfattande demokratisk roll än att enbart bereda och implementera politiska beslut i enlighet med lagen (ibid s. 72).

## 2.2 Relationsetik

Tjänstemännens roll som demokratins väktare är enligt Lundquist enklast att förstå utifrån den mångtydiga position de befinner sig i där det samtidigt ställs krav på lydnad inför lagen, hänsyn till samhällsmedborgarna och lojalitet gentemot överordnade (Lundquist, 1998, s. 105). Ett ytterligare krav innebär att tjänstemännen behöver förhålla sig till den professionella kunskapen, som grundar sig i erfarenheter och beprövad vetenskap (Johansson mfl., 2018A s. 15). Inte bara kan kraven hamna i konflikt med varandra – utan även med värdena i vårt offentliga etos. Kraven existerar jämsides och kan komma att skifta över tid, i specifika fall kan aktören uppfatta någon av relationerna som viktigare än andra. Det finns således inget klart svar på frågan om vilken av dem som är den mest fundamentala, eller i vilken ordning de prioriteras, men det går att särskilja ett antal inriktningar som fördelar tyngden olika. Lundquist presenterar fyra skolor med olika uppfattning om relationernas betydelse:

*Tjänstemannaskolan* betonar lagens betydelse, där förvaltningen är direkt underställd lagstiftningen och oberoende av den politiska styrningen för lagens tillämpning i enskilda fall. Det är tjänstemannens tolkning av lagen som preciserar styrning och yrkesutövningen i stort. Tjänstemännen är positionerade vid sidan av eller rentav över politiken – de är underordnade politiken i demokratiskt hänseende men lyder lagen i första hand.

*Politikerskolans* centrala utgångspunkt är att förvaltningen bör vara politikens lydiga verktyg och implementera politiken så effektivt som möjligt, i enlighet med politikens innehåll. Förvaltningen ska inte avgöra om den politiska ledningen har rätt eller fel, eftersom folket redan har bestämt detta genom de allmänna valen.

*Intressentskolan* betonar att de som berörs av förvaltningens åtgärder i form av intressenter, brukare och samhällsmedlemmar ska medverka i implementering och styrning. Det är alltså intressenterna som tjänstemännen främst bör ta hänsyn till, tjänstemännen bör dessutom fungera som en katalysator för att försöka förena medborgares motstridiga intressen.

*Expertskolan* (kallas även den teknokratiska eller professionella skolan) betraktar tjänstemännen som experter och deras specialkunskaper som avgörande. Den administrativa processen betraktas som värdeneutral och tjänstemännens expertis som det väsentliga. Utformandet av policys fungerar som ett sätt att lösa problem och expertkunskapen från den egna professionen är den viktigaste normkällan. (Lundquist, 1998 s. 105–108).

Vilken av principerna som lämpar sig bäst i olika situationer kan vara en tuff avvägning – när trumfar expertkunskapen politiken och vice versa? När kan lydnad inför lagen prioriteras bort till förmån för hänsyn till samhällsmedlemmarna? För att systemet ska fungera behöver såväl tjänstemän som politiker ha en känsla och förståelse för när det är lämpligt att utgå från det ena eller andra (ibid s. 109–110).

## 2.3 Exit, Voice, and Loyalty

Albert O. Hirschman synliggör i *Exit, Voice, and Loyalty* (1970) de olika reaktionsalternativ som individer kan konfronteras med när de upplever problem inom exempelvis en organisation. Hur de olika reaktionsalternativen kontrasteras gentemot varandra är användbara i analyser över ett brett område av frågor och överförbara på den ekonomiska såväl som den politiska och civila sfären. Hirschmans begreppsapparat utgörs av kategorierna sorti (exit), protest (voice) och lojalitet (loyalty) och innebär hur organisationsmedlemmar, arbetstagare eller konsumenter fattar beslut mellan att antingen lämna en ohållbar situation, att uttrycka kritik, eller att lojalt stanna kvar trots missnöje. Nedan operationaliseras begreppen, samt redogörs för hur de olika alternativen fungerar och förhåller sig till varandra.

### 2.3.1 Sorti

Sortialternativet syftar till när medlemmar av en organisation, eller personer på en arbetsplats, av olika anledningar väljer att lämna. Sortin avser även missnöjda kunder som väljer att sluta konsumera en vara eller tjänst, när människor väljer att lämna sitt land, eller när länder väljer att lämna internationella samarbeten (Hirschman, 2008).

Hirschman menar att sorti och protest inte utesluter varandra och sortialternativet kan i likhet med protesten användas för att tvinga fram en förändring. När man valt att göra sorti förlorar man dock möjligheten till fortsatt protest, sortin blir den sista reaktionen efter att protesten misslyckats (ibid s.102). I Lundquists resonemang är det ofta nödvändigt att sortin och protesten kommer till användning samtidigt hos enskilda aktörer. För tjänstemän som lämnar under tystnad, utan att öppet protestera mot oetiska eller olagliga handlingar, blir sortin endast en lösning på personliga problem, medan en sorti kombinerad med protest syftar till att uppmärksamma andra om missförhållanden (Lundquist, 1998 s. 115).

Vad gäller den privata marknaden behöver sortin inte alltid innebära några fortsatta konsekvenser för kunder eller anställda. En paradox med att som tjänsteman lämna en offentlig verksamhet som försämrats i kvalitet är att individen både är producent och konsument av de offentliga nyttigheterna. Alltså kan nedgången fortsätta att påverka personen i form av samhällsmedborgare – det är svårt att göra sorti ur samhället och undvika effekterna (Hirschman, 2008 s. 117–118).

### 2.3.2 Protest

Hirschman (2008, s. 70) beskriver protesten som en dynamisk konst, vilken kräver mer av utövaren än sortins enklare och mer definitiva beslut. Protesten kan fungera som antingen ett komplement eller som ett substitut till sortin. Att välja protesten är att försöka förändra praxis eller missförhållanden inom ett företag eller organisation. Att det över huvud taget finns tillgång till kommunikationskanaler att framföra kritik är av betydelse för protest som alternativ. En form av protest är att vissla, s.k. *whistleblowing*. Denna variant sker öppet och kan genomföras genom att rikta sig till ledningen, genom att vända sig till en högre instans, eller genom att tilltala den allmänna opinionen (ibid s. 59). Att vända sig till överordnade för att påtala problem kan även vara den sorts protest som Lundquist kallar för *väckning* (Lundquist, 1998 s. 113).

Protesten kan vara mer kostsam än sortin, det handlar då om olika risker på det personliga planet som är förknippade med protesten och även om den tid och energi som krävs av individen. Framgångsrika protester kan dock förbättra situationen, inte enbart för den enskilde utan organisationen som helhet. Men i vissa fall kan protesten också bli så pass besvärlig att det leder till en försämring och får motsatt effekt på de problem som protesten var avsedd att förbättra. Protesten fyller som sagt funktionen att uppmärksamma brister och problem, men det krävs vilja, tid och utrymme för ledningen att svara på kritiken (Hirschman, 2008 s. 61;67).

### 2.3.3 Obstruktion

Eftersom protesten innebär en öppen opposition anser Lundquist att det behövs en kategori som innefattar de åtgärder som tjänstemän kan vidta utan att öppet meddela sig. Handlingsalternativen sammanfattar han i kategorin *obstruktion* som fungerar som en underkategori till protesten. Dessa alternativ inkluderar: *inaktivitet* (som yttrar sig i att inte göra något alls), *obstruktion* (att på ett inte för uppenbart sätt försöka hindra styrning eller implementering), *subversion* (kraftfulla åtgärder för att motverka ledningens policys) samt *viskande* (anonymt informerande) (Lundquist, 1998 s. 110–11).

### 2.3.4 Lojalitet

Lojalitet är en strategi som jämfört med sorti och protesten betraktas som en icke-handling, men frågan om lojalitet är central för att förstå villkoren för sorti och protest. En lojal person är mindre benägen att använda sig av sorti vilket kan innebära att man stannar längre än planerat i organisationen. Detta kan medföra att den person som stannar kvar trots missnöje också kan tänkas använda protesten i större utsträckning. I vilken omfattning man använder sin röst är alltså beroende av graden av lojalitet, detta kan i sin tur bero på hur mycket man har investerat i organisationen och hur mycket man identifierar sig med densamma (Hirschman, 2008 s.101).

När lojalitet inte finns är kostnaderna för sorti inte lika stora och kan underlätta beslutet om sorti. Det finns dock utrymme för att sorti förekommer trots hög grad av lojalitet – den uppskjuter endast beslutet om sorti till en viss gräns. Lojaliteten fungerar också som ett implicit hot om sorti, att också den mest lojala medarbetaren kan tänka sig att lämna är ofta en betydelsefull aspekt av förhandlingsstyrkan gentemot ledningen. Lojaliteten förutsätter också att sorti faktiskt existerar som alternativ – det går inte att vara lojal om det inte finns möjlighet till sorti (Hirschman, 2008 s.102).

## 2.4 Teoriernas tillämpning

Hirschmans kategorier sorti, protest och lojalitet är kombinerade med Lundquists teorier för att anpassas till studiens specifika fokus på offentliga tjänstemän. Kombinationen av Lundquists och Hirschmans begrepp utgör således studiens analysverktyg. Att vi har en uppfattning om vilka värden som ingår i etos men samtidigt det svåra med precisionen i styrningen av förvaltningen, hjälper oss att få en överblick över det intrikata uppdraget som tjänsteman. Att kombinera reaktionsalternativen med kraven som stipuleras i såväl vårt offentliga etos som relationsetiken synliggör vilka lojaliteter tjänstemännen prioriterar och vilka strategier de har att tillgå.

## 3 Metod

Med hänsyn till frågeställningen är studien utformad som en beskrivande, kvalitativ studie, där den metodologiska ansatsen utgörs av samtalsintervjuer. Beskrivande studier söker svar på frågor som t.ex. hur, när eller vem och analysen är beroende av någon form av teoretisk konstruktion för att besvara frågeställningen (Esaiasson mfl., 2017 s. 137). I föreliggande uppsats är det som ovan nämnt en kombination och symbios av Lundquists och Hirschmans begrepp som utgör studiens analysverktyg. Enligt Teorell, Svensson (2007, s. 11) möjliggör det kvalitativa arbetssättet bland annat att det går att dra s.k. induktiva slutsatser, vilket innebär att nya insikter utvecklas ur mötet med empirin. Till skillnad från kvantitativa undersökningar syftar den kvalitativa studien oftast till att få en djupare förståelse för verkligheten ur människors egna perspektiv, vilket också är avsikten med uppsatsen.

### 3.1 Samtalsintervjuer

Samtalsintervjuerna i denna undersökning har en semi-strukturerad utformning, det vill säga att frågorna formuleras lite olika beroende på vem som intervjuas. Frågorna har konstruerats efter de aktuella delarna i teorin och huvudsakligen har de frågor som formulerats på förhand ställts till samtliga svars personer och sedan varvats med olika uppföljningsfrågor, som anpassats till samtals förlopp. Detta möjliggör en viss grad av dialog och gör att intervju personerna kan förtydliga eller utveckla sina resonemang (Teorell, Svensson, 2007 s. 89). Intervjufrågorna är av typen öppna frågor, alltså utan fasta svarsalternativ, där personerna berättar fritt med egna ord. Fördelen med samtalsintervjuer av det här slaget är att kunna gå mer på djupet, vilket passar uppsatsens kvalitativa ambition (Esaiasson mfl., 2017, s. 237).

Exempel på frågor som ställts under intervjuerna:

- Hur skulle du beskriva kärnan i din roll som kommunal tjänsteman?
- Vilka typer av konflikter har uppstått/kan uppstå i förhållandet mellan tjänstemän och politiker?
- Hur skulle du beskriva din lojalitet?
- Vilka handlingsalternativ utöver uppsägning har du övervägt/ använt?

Samtalsintervjuerna har skett genom digitala videosamtal, där samtalen spelats in och därefter transkriberats ordagrant till text. Textmaterialet har sedan delats in i olika kategorier för att underlätta överskådligheten under arbetets gång (Esaiasson

mfl., 2017, s. 278–280). Här visade det sig naturligt att i första hand dela in kategorierna i förhållande till Hirschmans och Lundquists teoretiska begrepp. De mest representativa citaten i varje kategori har därefter valts ut, kombinerat med en strävan efter att låta samtliga intervjupersoner återges i så stor utsträckning som möjligt.

Det är relevant att påpeka att det är svarspersonernas subjektiva värderingar som presenteras i samtalsintervjuerna. Svarspersonerna betraktas här som *respondenter* snarare än *informanter*. I samtalsintervjuer av respondentkaraktär är det personernas egna uppfattningar och föreställningar om olika företeelser som är av intresse och dessa kan inte betraktas som vare sig sanna eller falska. Denna studie fokuserar på hur svarspersonerna själva uppfattar sin situation och det är deras egen tankevärld som är central. I en informantundersökning betraktas svarspersonerna däremot som sanningsenliga vittnen, vars utsagor om specifika händelseförlopp bör kunna granskas källkritiskt (Esaiasson mfl., 2017 s. 235–236).

## 3.2 Urval

Uppsatsen är en s.k. intensiv studie, vilket innebär att den innehåller relativt få analysenheter och urvalet har genomförts strategiskt (Teorell, Svensson, 2007 s. 80). Fördelen med de strategiska urvalen är att de hjälper oss att klarlägga ett överblickbart och avgränsat sammanhang där vi kan bedriva vår undersökning (Esaiasson mfl., 2017 s. 191).

Kontakt togs initialt med ett antal personer som figurerat i de nyhetsartiklar som skildrat avhoppet av chefer och andra tjänstemän i skånska kommuner. Eftersom studien är fokuserad på tjänstemän i konflikt med politiken var detta urval att föredra framför att kontakta ett antal tjänstemän som sagt upp sig där orsaken inte är känd. Samtliga tjänstemän som avslutat sina anställningar är helt enkelt inte intressanta som intervjuobjekt – det kan finnas många anledningar till uppsägning, som har att göra med helt andra skäl. Urvalet är således gjort efter principen om *intensitet* i urvalet istället för ett *maximalt* urval (Esaiasson mfl., 2017 s. 269).

Personer kontaktades också genom ett så kallat snöbollsurval, vilket innebär att en eller flera intervjupersoner leder vidare till andra personer som kan tänka sig att medverka (Teorell, Svensson, 2007 s. 86). Även detta tillvägagångssätt syftade till att hitta tjänstemän som var relevanta för studiens syfte. Slutligen resulterade eftersökningarna i fyra intervjuer. Samtliga respondenter har erbjudits fullständig anonymitet samt informerats om studiens syfte. De har samtyckt till att samtalen spelas in och fått en försäkran om att inspelningen inte används i några andra syften och kommer raderas efter att studien är slutförd. Två av respondenterna har begärt anonymitet och har tilldelats namnen ”Intervjuperson A” respektive ”Intervjuperson B”. Ett fåtal uppgifter har redigerats med hänsyn till anonymiteten.

Tre av respondenterna har lämnat sina uppdrag och en har fortfarande kvar sin anställning. Två av de som hoppat av var anställda som kommunala chefer i Hörby – f.d. socialchef Eva Klang Vänerklint, samt Intervjuperson A, f.d. kommunal chef. Den tredje respondenten är Mattias Liedholm, f.d. rektor i Skurups kommun. Den

fjärde respondenten, Intervjuperson B, är fortfarande anställd som kommunal chef i Hörby kommun, trots att personen är missnöjd med den politiska styrningen.

Respondenterna i studien har alltså innehaft chefspositioner, eller som i rektorns fall, varit anställd som högre tjänsteman. Detta erbjuder ett centralt perspektiv, då de arbetat i nära anslutning till politiken. Jag betraktar dem därför som pålitliga och relevanta förstahandskällor som haft inblick i den politiska styrningen av förvaltningen.

Nedan ges en kort bakgrund till de specifika konfliktsituationer som intervjupersonerna i denna studie befunnit sig i och kring vilka samtalsintervjuerna tar sin utgångspunkt.

### 3.2.1 Det lokala slöjförbudet i Skurup

I december 2019 röstade Skurups kommunfullmäktige igenom Sverigedemokraternas förslag om att införa slöjförbud i kommunens för- och grundskolor. Motionen som antogs med stöd av Moderaterna och det lokala Skurupspartiet förbjuder ”huvudduk, burka, niqab och andra klädesplagg som har som syfte att dölja elever och personal” (Grosshög, 2020A). Rektorn på Prästamoseskolan i Skurup, Mattias Liedholm, meddelade bl.a. genom en intervju i Sydsvenskan att han vägrade att följa beslutet eftersom det strider mot grundlagen. Skolverket delade uppfattningen att ett förbud strider mot religions- och yttrandefriheten och även mot den svenska diskrimineringslagstiftningen (Sydsvenskan, 2020). Politikerna förmedlade till Liedholm att han inte skulle uttala sig i medierna, samtidigt som arbetsgivaren startade en intern utredning (Ivarsson, 2020). Liedholm stängdes av och valde strax därefter att lämna sin tjänst. I november 2020 meddelade förvaltningsrätten att Skurups kommun måste upphäva det lokala beslutet om förbud mot huvudduk i skolan, då det strider mot den grundlagsskyddade religionsfriheten och Europakonventionen (Strand, 2020).

### 3.2.2 Avhoppen i Hörby

Hörby är den kommun som sticker ut mest i statistiken vad gäller avhoppade kommunala chefer i Skåne. I oktober 2019, ett år efter valet, hade nära hälften av cheferna lämnat sina anställningar sedan Sverigedemokraterna övertog styret (Grosshög, 2020B). Detta är ovanligt mycket och avviker från den normala graden av personalomsättning. I januari 2020 konstaterades att den kommunala ledningsgruppen slutligen var helt tömd, då socialchefen Eva Klang Vänerklint var den sista från den tidigare ledningen att lämna in sin avskedsansökan. Socialchefen var i medierna tydlig med orsaken till att hon lämnade sin arbetsplats: hennes uppdrag som förvaltningschef kolliderade med Sverigedemokraternas politik (Nyrén, 2020; Nyrén Svahn, 2020).

Under hösten 2020 har 32 av de 40 nuvarande kommunala cheferna i Hörby signerat en gemensam skriftlig protest till kommunstyrelsen. Cheferna vill uppmärksamma bristerna i ledningen och organisationen och kräver

kommundirektörens avgång. En effekt av protesten är att en utredning om den tystnadskultur som många vittnar om nu har inletts (Palm, 2020).

### 3.3 Metodologisk diskussion

Att vi lyckas mäta det vi avser att mäta är avgörande för studiens validitet. Detta förutsätter att vi lyckats med operationaliseringen av teorin, vilket bland annat innebär att de teoretiska definitionerna är användbara som analysverktyg för att besvara forskningsfrågan (Esaiasson mfl., 2017 s. 56–57). Intervjufrågornas precision kan i detta fall också vara avgörande, frågorna i undersökningen är utformade med utgångspunkt i det teoretiska ramverket. Min bedömning är att frågorna i kombination med teorin lyckats ringa in det jag är intresserad av att undersöka och intervjumetoden är förhoppningsvis i avsaknad av systematiska fel, vilket är en förutsättning för god validitet (Teorell, Svensson, 2007 s. 55;59).

Ett annat kriterium att eftersträva i empiriska undersökningar är kravet om reliabilitet, vilket innebär en avsaknad av osystematiska fel. Vad gäller intervjuer kan riskerna att feltolka eller missuppfatta vad respondenten säger vara ett problem (ibid, s. 58). I det här momentet finns flera slumpmässiga fel som kan ställa till det, som t.ex. min egen förförståelse och personliga tolkning av vad som sägs. Jag anser att tekniken att spela in intervjuerna och sedan transkribera dem ordagrant till text motverkar detta problem. Den semi-strukturerade formen har också inneburit möjligheten att ställa följdfrågor och be respondenterna att förtydliga oklarheter.

Det är sällan aktuellt att tala om hög generaliserbarhet i intensiva studier, då analysenheterna består av ett mindre antal fall eller individer, som valts på grundval av forskarens subjektiva överväganden (ibid s. 11). Det är således ingen representation i statistisk bemärkelse, utan här talar vi istället om en teoretisk generalisering. Ett större antal respondenter hade kunnat ge mer bredd och tyngd till resultatet, samtidigt är det också en förtjänst att kunna gå mer på djupet än på bredden i kvalitativa undersökningar (ibid s. 44–45). Det empiriska material som genererats ur samtalsintervjuerna utgör ett helt nytt material som inte tidigare gjorts till föremål för analys och min förhoppning är att undersökningen kan ha betydelse i förståelsen för tjänstemäns agerande i samband med motsättningar med politiken.



## 4 Analys

I detta kapitel genomförs analysen av det empiriska materialet. Analysen är indelad i fem avsnitt och avslutas med en sammanfattning.

### 4.1 Offentligt etos

Inledningsvis undersöks hur tjänstemännen upplever att de värden och krav som ställs på dem – och som vi kan härleda till vårt offentliga etos – hanteras av politiken och hur de förhåller sig till dessa. Ett av tjänstemännens dilemman som vi nämnt ovan, är bland annat samspelet i att ta hänsyn till de demokratiska såväl som ekonomiska värdena i etos. Intervjuperson A beskriver utifrån sin situation de svårigheter som fanns med att utföra uppdraget i Hörby:

”Politikerna ger oss ett uppdrag att lösa det området som förvaltningen har, och då får man ett antal pengar för att hantera detta [...] Men vi fick över huvud taget ingen respons från den politiska ledningen [...] När man också står på sig och säger att ’vi måste göra så här annars kommer det här och det här hända’, alltså det är ju faktabaserat det vi håller på med, det är ju helt objektivt, det är bara att räkna fram vad som blir konsekvenserna, så möttes man av ett förakt. [...] och om det inte passar in i deras ideologi, då får man inget gehör för vad man än säger egentligen, det är som att prata för döva öron. Och det går inte att arbeta i den miljön.”

Respondenten upplever att de ekonomiska värdena i etos som bl.a. innebär funktionell rationalitet och kostnadseffektivitet (se fig.1) inte går att efterleva, eftersom politikerna inte agerar på tjänstemännens rekommendationer. Detta upplevde även Eva Klang Vänerklint, när hon jobbade för att lösa förvaltningens budgetunderskott. Hon ansåg att det var lämpligt att flytta pengar från en verksamhet som hade överkapacitet till en som saknade resurser, men istället blev det tvärtom. Detta fick inte enbart ekonomiska konsekvenser, utan drabbade även de medborgare som hade behov av resurserna:

”Man ska kunna driva utveckling för dem vi är till för, inte utveckling för någon ideologisk synpunkt som drabbar de här personerna. Det är det som krockar. Vi har ju ett uppdrag och det kan man inte tumma på. [...] Men hur vi tjänstemän än argumenterar, så har vi fel, för deras politiska uppfattning sitter så hårt, så att de tror inte på oss helt enkelt.” (Klang Vänerklint).

Intervjuperson B har också upplevt att dennes verksamhet har nedprioriterats av ideologiska skäl. Ett stort antal samhällsbärande tjänster har plockats bort, dessutom har årets budget förbrukats på att köpa ut ”oönskade personer”. Detta menar respondenten inte enbart fått konsekvenser på samhällsnivå utan även för organisationens effektivitet.

”Man kapar budgeten och handlingsutrymmet [...] det som händer då är att vi inte kan verkställa”. (Intervjuperson B).

De rationella värdena i etos talar för att förvaltningen är bäst lämpad att sköta implementeringen, utifrån fackkunskapen och inom ramarna för regelstyrningen. Enligt Lundquist leder kraven på effektivitet per automatik till en sådan ordning (1991 s. 230). Klang Vänerklint berättar hur Sverigedemokraterna började detaljstyra och kontrollera tjänstemännen, samtidigt gjordes stora inskränkningar i den så kallade delegationsordningen, där tjänstemännen framtogs sina mandat att fatta beslut. Intervjuperson A berättar också om konsekvenserna med denna åtgärd:

”[...] och den [delegationsordningen] ändrades och det handlade om att de ville förskjuta makten uppåt, att de inte ville ge tjänstemännen för mycket frihet. Brist på tillit egentligen. Konsekvenserna av detta, i och med att så många har slutat, det är att de inte har kompetens att lösa många uppgifter längre, innan kunde man ju det.”

Konsekvenserna blir att alla de uppgifter och uppdrag som förvaltningen har i slutändan blir omöjliga att hantera, när de tjänstemän som har uppdraget att implementera politiken antingen slutar, eller inte längre har mandat att fatta beslut. De ekonomiska värdena i etos förbises, vilket enligt respondenterna innebär att de inte kan utföra sina uppdrag på det sätt som egentligen krävs av dem.

Intervjuperson B säger att faran med att plocka delegationen uppåt är att det leder till ”att man skapar en totalitär organisation.” Eva Klang Vänerklint beskriver det som ”en demokratisk kris”. Respondenterna upplever således att politiken krockar även med kraven från det demokratiska innehållet i etos.

Liedholm berättar vilka värden han lägger i sin roll som rektor och hur han upplevde att slöjförbudet äventyrade detta uppdrag:

”Det är mitt uppdrag att göra allt i min makt för att de [eleverna] ska kunna nå så långt som möjligt, och stödja dem [...] och det betyder att oavsett vad den här eleven har för förutsättningar, bakgrund, religiositet, könsidentitet, sexualitet eller vad det än är, så är det mitt förbannade ansvar att stödja, stötta och hjälpa.”

”[...] Det är en sak om man hade sagt att vi förbjuder religiös klädsel, på nåt vis, men här bestämde man att det gällde bara muslimer. Så på olika nivåer gör man hela tiden kränkningar av enskilda individer.” (Liedholm).

Framförallt är det de olika demokrativärdena i etos som förbigås med en politik som vill införa ett förbud riktad mot en viss grupp medborgare (se fig.1). Eftersom

det lokala slöjförbudet inte heller ansågs vara förenligt med lagstiftningen<sup>2</sup>, är det demokratiska värdet om rättssäkerhet också åsidosatt. Även Klang Vänerklint beskriver händelser i Hörby kommun som strider mot etos demokratiska värden, där Sverigedemokraterna aktivt försökte neka åtgärder till vissa människor:

”Det är jättemånga hemska saker som har hänt i slutna rum, i arbetsutskott och så, när man [politikerna] har tittat på namnen på barnen som ska placeras och så. Då är det helt andra regler som gäller för de barnen med ’konstiga’ namn, än för de barnen som har svenskklingande namn. Då går politikerna in och granskar och säger t.o.m. nej till den utredningen som en biståndshandläggare har gjort och presenterat. Där man inte bryr sig om ett dugg att barnet, precis på samma premisser som vilket barn som helst, har de behoven som är skrivna. Jag vet inte hur jag ska beskriva detta, men det är verkligen en selektering av personer.”

Samtliga intervjupersoner beskriver att de har upplevt att flera förfaranden från politikens sida strider mot demokratiska värden, vilka bland annat innehåller mänskliga fri- och rättigheter, men även mot kravet om objektivitet och respekt. Intervjuperson B framhåller att alla människors lika rättigheter är något hen tar hänsyn till varje dag i sitt uppdrag. Både Intervjuperson A och Intervjuperson B beskriver den politiska makten i Hörby på liknande sätt, att det fanns ett ensidigt fokus på att åsidosätta vissa grupper av medborgare:

”De [politikerna] skrev till regeringen om att Hörby skulle slippa ta emot fler flyktingar och sånt där, det var mycket sånt. Allting kretsar hela tiden kring flyktingarna. Så fort de nyanlända var borta så löstes alla problem [...] de ville slänga ut dem helt enkelt.” (Intervjuperson A).

”Och så bekräftar man hela tiden att ’ja titta det är invandrarnas fel’ [...] enligt dem är det största hotet invandrare som är muslimer, och ja möjligen romer då [...] men det är inte där fokus ska ligga, utan fokus måste ligga på ett samhälle som ska fungera för alla.” (Intervjuperson B).

Lundquist påpekar att den mest självklara normen i etos fundament utgörs av uppfattningen att de politiska institutionerna är demokratiska – på detta följer att samhällsmedlemmarna har lika rättigheter oavsett klass, religion, kön, hudfärg etcetera (Lundquist, 1998 s. 61). För att tala med Lundquist så är respondenternas reaktioner på ovan beskrivna styrning i enlighet med de krav som ställs på offentliga tjänstemän, och deras roll som väktare av de värden som ingår i vårt offentliga etos.

---

<sup>2</sup> Se exempelvis Sydsvenskan, 2020. *Skolverket: Slöjförbud inte tillåtet*. 2020-02-17 <https://www.sydsvenskan.se/2020-02-17/skolverket-slojforbud-inte-tillatet>

## 4.2 Lojalitet

För att förstå den komplexa frågan om lojalitet vad gäller tjänstemän som är anställda i den kommunala förvaltningen, undersöks i detta avsnitt vilka relationer som tjänstemännen prioriterar i praktiken. När vi fått en förståelse för var tjänstemännen lägger tyngdpunkten, kan vi återkoppla till Hirschmans lojalitetsbegrepp, vilket är centralt i förståelsen av sorti och protest.

I sin roll som rektor har Liedholm ställts inför ett konkret politiskt direktiv som han inte velat implementera. Olika relationer och lojalitetskrav har här krockat simultant med varandra. Han framhåller inledningsvis att lojaliteten ligger hos eleverna:

”[...] min lojalitet är mot eleverna, ingen annan. Jo naturligtvis också min personal och så men inte mot huvudmannen i de fall när huvudmannen inte står på elevernas sida. Jag ser det som att jag är där som en garant för eleverna.”

Eleverna får anses vara både samhällsmedborgare och intressenter, varvid relationerna som betonas i både Intressentskolan och Tjänstemannaskolan väger lika mycket. Liedholm poängterar vid flera tillfällen att han är lojal mot lagen – och skurupolitikernas förslag om ett lokalt slöjförbud ansågs inte vara förenligt med svensk lagstiftning.

Klang Vänerklint uppger att hennes lojalitet ligger hos medborgarna och lagstiftningen, om hon måste välja. Hon berättar att Sverigedemokraterna i Hörby agerade i strid med sociallagen. Även Intervjuperson A lägger tyngdpunkten på lydnad inför lagen, hen vittnar om hur politikerna försökte få tjänstemännen att lämna ut sekretessbelagd information, vilket strider mot lagstiftningen. Dessutom var motivet till att få ut informationen återigen att göra skillnad på personer:

”Och det de egentligen ville ha ut var hur många som heter Ibrahim och så i de där listorna.” (Intervjuperson A).

Både Klang Vänerklint och Intervjuperson A betraktar sin expertis och kunskap som neutral och faktabaserad. Detta i linje med idealen i Expertskolan, där den administrativa processen betraktas som värdeneutral (Lundquist, 1998 s. 108). Den professionella kunskapens inflytande på förvaltningsbeslut är en omdiskuterad fråga. Experten kan inte med självklarhet prioritera sin professionella kunskap på bekostnad av de övriga relationerna till lagen, samhällsmedborgarna och överordnade. I praktiken uppträder inte detta problem särskilt ofta, utan expertkunskapen kommer snarare understödja någon av relationerna (Lundquist, 1998 s.128).

Motviljan till sorti trots oenighet med organisationen är det yttersta kännetecknet på lojalt beteende enligt Hirschman (2008, s. 113) Lojaliteten kan fylla den viktiga funktionen att den medför en förändringsprocess inifrån (ibid s. 102). Intervjuperson B har stannat kvar i Hörby trots missnöje. Respondenten säger att detta delvis beror på att hen tycker mycket om sina medarbetare. Dessutom

känner vederbörande en hög grad av lojalitet mot samhällsmedborgarna och att dessa skall få den kommunala service de är förtjänta av.

”Om de [politikerna] säger att jag ska göra något på ett visst sätt, eller snarare *vad* jag ska göra, så kommer jag göra det, så länge det inte är ett brott mot lagen. Så ur den aspekten så är jag ju lojal. Men jag har varit med om att de vill att jag ska göra saker som *bryter* mot lagen, och det gör jag *inte*, och det har jag varit väldigt tydlig med.” (Intervjuperson B).

Respondentens lojalitet sträcker sig endast till den punkten att även här kommer lagen trumfa de politiska direktiven. Laglydnad anses enligt Lundquist vara det normala agerandet för tjänstemannen, denne kan inte bortse från att lyda lagen genom att hänvisa till politiska direktiv (Lundquist, 1998 s. 129). Laglydigheten står dock inte över allt annat, när lagen står i motsättning till grundläggande värden i vårt offentliga etos har tjänstemännen också skyldighet att vägra efterleva den (ibid s. 30). Liedholm fick frågan hur han tror att han hade agerat om det lokala slöjförbudet faktiskt hade vunnit laga kraft:

”[...] hade det gått genom riksdagen, då hade det varit tvingande, och då hade jag fått fundera på: vill jag jobba som tjänsteman i ett samhälle där jag tvingas utföra uppgifter som jag anser är emot personliga friheter, att jag diskriminerar någon. Då tycker jag att då lever jag ju i en fascist-stat. Nu ska jag dra det jättelångt, men, Nürnberg-rättegångarna, där kom man ju fram till att man har ett eget-ansvar även om man får order att göra nånting så har man ett eget-ansvar om man utför det. Man kan inte skylla på att staten sa det, lagen var sån.”

Intervjuperson B betonar att hens lojalitet gentemot medborgarna innebär att försvara deras rättigheter när politiken drabbar kommuninvånarna. Här fick respondenten frågan hur vederbörande ser på det faktum att politikerna är demokratiskt valda av kommuninvånarna:

”Men det är trots allt många som *inte* har valt dem. Ska de straffas?”

Intervjuperson B förtydligar att det inte går att vara lojal mot en politik som inte värnar om samtliga medborgares rättigheter. Lundquist menar att det inte är ovanligt att tjänstemannens hänsyn till samhällsmedborgarna medför att denne agerar illojalt mot överordnade (Lundquist, 1998 s.128). En paradox med respondentens fortsatta lojalitet är att hen menar att det från utsidan kan se ut som om Sverigedemokraterna lyckats med sitt sätt att styra, men att det enbart är en chimär:

”[...] många människor ser inte konsekvenserna och vad det betyder, de tror att 'SD de står minsann på min sida.' Det gör de inte alls. Och det är det som blir så komplicerat för hur ska folk förstå detta om de aldrig får se konsekvenserna? [...] Vi upprätthåller ju på något sätt allting, på det sättet så drabbas de ju inte.” (Intervjuperson B).

Detta är en konsekvens av lojalitetsalternativet som kan bli lika motsägelsefullt som sortin. Hirschman uppmärksammar två paradoxer med att lämna offentliga verksamheter: för det första förbrukas möjligheten att fortsätta påverka och förbättra organisationen när du gjort sorti. För det andra går det inte att göra sorti ur samhället och undvika försämringen i offentliga nyttigheter. Men respondenten uppmärksammar oss här på det ”moment 22” som lojaliteten också kan innebära: De tjänstemän som är lojala trots missnöje döljer försämringen i kvaliteten av den offentliga verksamheten för samhällsmedborgarna, alltså motverkar lojaliteten förbättring. Samtidigt tjänar denna typ av lojalitet också sitt syfte i hur den faktiskt är socialt nyttig, den förhindrar att försämringen blir kumulativ och får förvaltningen att fullständigt kollapsa (Hirschman, 2008 s. 98).

### 4.3 Protest

Protesten fungerar som antingen komplement eller substitut till sortin. Protesten är ett kostsamt alternativ, för individen tar den kraft och tid, samtidigt fyller den funktionen att uppmärksamma brister i organisationen och i förlängningen att påverka och förbättra densamma (Hirschman, 2008 s. 39).

Liedholms offentliga uttalanden mot slöjförbudet i Skurup fick stort genomslag i offentligheten. Liedholm påpekar att det ingår i uppdraget som tjänsteman att ta emot media och svara på frågor och att han inte självantog kontakt med tidningarna. Han ställer sig frågande till hur politikerna uppfattade hans agerande:

”Jag hade svårt att se varför politiken skulle tycka att jag gjorde så fel. Jag har ju beskrivits som en politisk aktivist av politiken i Skurup. Jag tycker det är rätt naturligt att den här frågan blev av intresse för media.”

”[...] De [politikerna] har gått till kommunchefen och varit vansinniga på mitt agerande och så har kommunchefen gått till förvaltningschefen och så har förvaltningschefen sagt till mig att ’du jag tycker du gjort rätt och så men ta det nu lite lugnt annars finns risken att vi får gå allihopa’.”(Liedholm).

Tidigt fick alltså rektorn höra om vilka risker som var förknippade med hans protest. Enligt Lundquist (1992 s. 89) kan ledningen mycket väl uppfatta den som protesterar och visslar som illojal mot organisationen och kan reagera kraftigt i form av att tvinga personen till sorti. Andra scenarion innefattar att förflytta visslaren eller frånta denne sina arbetsuppgifter.

Hirschman förklarar att protesten kan hållas nere i organisationer som använder sig av uteslutning som metod. Om det föreligger ett hot om avsked kan detta påverka missnöjda personers benägenhet att protestera (Hirschman 2008, s. 96). En viktig aspekt av valet mellan reaktionsalternativen är alltså vilka kostnader eller konsekvenser som alternativen innebär. I Liedholms fall kostade protesten honom jobbet. Konsekvenserna av protest-alternativet och vad det skulle innebära att

använda sin röst ännu mer uttrycks av Intervjuperson A angående situationen i Hörby:

”Skulle man upp och liksom fajtas ordentligt, ja då åker man ju ut, det har de ju visat. De som var obekväma, de som inte gick själva, de har man ju sparkat ut, på ett eller annat sätt.”

De tre respondenterna med anknytning till Hörby har alla uppfattningen att kostnaden för protesten innebär att man förlorar jobbet. Det medförde en tystnadskultur där tjänstemännen inte vågade protestera:

”Hon [kommundirektören] skapade tystnadskultur genom att avskeda folk lite hur som. [...] Det var väldigt livfullt i kommunhuset på nåt sätt, men helt plötsligt blev det helt tyst. Det var så remarkabelt. [...] om man säger nånting så riskerar man ju att åka ut.” (Intervjuperson B).

Reaktionsalternativen villkoras även av olika individuella förutsättningar. En av förutsättningarna för att kunna reagera är individernas grad av handlingsutrymme. Enligt Hirschman är inte enbart tillgången till fungerande kommunikationskanaler en förutsättning för att kunna nyttja alternativet protest, även medlemmarnas position påverkar hur mycket de kan använda sin röst (Hirschman, 2008 s. 66). Respondenterna i studien har i kraft av sina chefspositioner kunnat genomföra protester. Enligt Lundquist är det vanligt att utgå från att handlingsfriheten är större för tjänstemän som befinner sig på högre positioner, där det finns större möjligheter att påverka politikerna på olika sätt (Lundquist, 1998 s. 110).

Både Klang Vänerklint och Intervjuperson A framhåller att de inte lämnade sina anställningar utan att först ta flertalet strider och försöka påverka styrningen. Intervjuperson A berättar att hen bl.a. gått via tjänsteskrivelser för att påverka politikerna och försöka driva olika frågor och initiativ upp till kommunfullmäktige, men främst har de försökt prata mycket med politikerna:

”Jag satt ju i arbetsutskott och i nämnder och stred, tillsammans med [namn]. [...] Men när man kommer in i de här politiska kretsarna så är det också andra saker som spelar in som inte har med fakta att göra utan ideologier. Och passar det då inte in i ideologin, om man nu är väldigt låst i den, så kvittar det egentligen vad man säger, du pratar ju för döva öron.”

Denna form av reaktionsalternativ som syftar till att vända sig till överordnade är vad Lundquist kallar för väckning, vilken ingår i protestalternativet. Detta tillvägagångssätt använde även Klang Vänerklint sig av under flera månaders tid, när hon försökte upprätta ett samarbete med Sverigedemokraterna i Hörby:

”[...] jag försökte ju givetvis få de personerna att få insikt. Särskilt då i början så kunde de inte ens hålla möten och de hade ingen agenda på mötena och de var inte förberedda [...] Och då försökte jag säga t.ex. att det förra kommunalrådet brukade ha *den här* agendan och så vidare [...] De har alltid varit i opposition

och de kan inte styra [...] men jag har försökt och vi har tagit in utbildare och allt möjligt, men nej, de vill göra på sitt sätt oavsett.”

Intervjuperson B är fortfarande anställd, men har trots riskerna om ett eventuellt avsked, uttalat sig kritiskt mot styret i Hörby i offentligheten och tillsammans med ett trettiotal andra chefer signerat en skriftlig protest. En av de största anledningarna till protesten är ett tilltagande missnöje med kommundirektörens sätt att leda och att dennes lojalitet ligger hos politiken och inte organisationen.

”När hon kom så hände nånting i hela atmosfären, bland tjänstemännen [...] vi blev extremt påverkade av hennes sätt att agera, och hon agerade, var det nog många som tyckte, å politikens vägnar, alltså att hon ljerade sig, och det är inte bra.” (Intervjuperson B).

Protestlistan som cheferna lämnade till ledningen har hittills lett till att det startats en utredning<sup>3</sup>. Hirschman menar att nedgången i prestation eller kvalitet i organisationer kan återställas om ledningen uppmärksammar problemen. Om problemen kvarstår kommer det slutligen leda till sorti, om medlemmarna som protesterat gör bedömningen att deras röster inte blir hörda (Hirschman s. 64–65). Vilka effekterna av chefsupproret i Hörby blir ligger i skrivande stund på framtiden.

## 4.4 Obstruktion

Tjänstemän har en stor arsenal av metoder vad gäller det Lundquist sammanfattar i begreppet obstruktion, som är en tyst form av protest. Dessa sträcker sig från små markeringar, att förhåla arbetet och arbeta långsammare, till mer drastiska sabotage. Att försöka genomföra omorganiseringar och omprioriteringar inom organisationen kan försena och försvåra implementering av beslut eller policys. Att ”viska”, det vill säga anonymt informera utomstående, faller också under detta reaktionsparaply (Lundquist, 1998 s. 114).

Att medverka i en kandidatuppsats och anonymt informera om det man uppfattar som missförhållanden, som de anonyma intervjupersonerna gör i den här studien, är att betrakta som viskande, även om vi kan konstatera att en kandidatuppsats läses av ett försvinnande litet antal personer.

Intervjuperson A uppger att det finns mer inofficiella vägar att gå än tjänsteskrivelser, vilket innebär att t.ex. boka in informella möten med politikerna:

”[...] man kan ha de informella samtalen och vi hade informella möten med nämndens ordförande [...] Det var ju inga roliga samtal. [Namn] var väldigt

---

<sup>3</sup> Se Palm, Olle, 2020. *Tystnadskultur ska utredas i Hörby efter chefsupproret*. SVT Nyheter, 2020-10-07 <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/presskonferens-horby-kommun>



tydlig, jag också, men hen var ju som högsta chef tvungen att vara väldigt tydlig.”

Inte heller detta agerande fick önskvärd effekt. Respondenten säger att politikernas tillit och respekt för tjänstemännens kunskap var så låg, och att det fanns ett förakt för kunskap som alltid stod i vägen.

Ingen av intervjupersonerna uttrycker explicit att de försökt sabotera eller försvåra arbetet, men Klang Vänerklint uppger att hon försökte upprepa procedurerna kring utredningarna, om exempelvis ekonomiskt bistånd eller stödinsatser för barn med utländsk härkomst, när Sverigedemokraterna inte hörsammade det som handläggarna presenterat i sina utredningar:

”Hjälpbehovet finns ju kvar och barnen blir ju inte friskare för att de [politikerna] säger nej, utan då får man ju ta om, och ta om, och ta om.”

Att fortsätta processa när politiken sagt nej är ett sätt att förhålla och en form av obstruktion utifrån Lundquists definition. Detsamma gäller för rektorns vägran att omsätta det lokala slöjförbudet i praktiken. Intervjuperson B säger att hen vägrar utföra direktiv som hen anser bryter mot lagen. Intervjuperson A berättade att tjänstemännen vägrade lämna ut den sekretessbelagda information som Sverigedemokraterna krävde att få tillgång till. Alla dessa reaktioner är obstruktioner, som inte är lika synliga som den öppna protesten, och innebär en utväg för tjänstemännen när de inte vill utföra direktiven. Kostnaden för agerandet var att tilliten och förtroendet från politikens sida sjönk ännu mer:

”[...] nej vi lämnade inte ut listorna, men stämningen förpestas ju. Vi är illojala då mot partiet. Nu låter jag ju som en 40-talsnazist men det är nästan så ju. Illojala, vi ska göra som de säger.” (Intervjuperson A).

När den f.d. rektorn i Skurup resonerade kring hur han hade agerat rent hypotetiskt om slöjförbudet vunnit laga kraft säger han att han i så fall hade ägnat sig åt ytterligare former av det vi kan betrakta som obstruktion:

”Först hade jag väl hållit på med någon form av aktivism genom att, utan att det syntes, bara skitit i det [...]. Så det hade väl varit det första man hade gjort – struntat i det. Men den dagen de sagt att du *ska* göra det där, då hade jag sagt att ’nej det gör jag inte, då får ni väl säga upp mig då, sparka mig’. Och skulle det gå så långt att vi har ett sådant fascistiskt samhälle, så att, du förstår vad jag menar, det har gått långt, då hade jag lämnat landet.” (Liedholm).

## 4.5 Sorti

Det kan vara svårt att avgöra när steget till en sorti är motiverat, men för den tjänsteman som försökt väcka, viska eller vissla utan att få gehör eller kunna

påverka styrningen åt något håll, återstår endast sortin som handlingsalternativ. För att sortin skall ha önskvärd effekt behöver den enligt Lundquist (1998, s. 115) kombineras med protesten.

Förutsättningen för sortin är styrd av huruvida det finns tillgängliga substitut till den verksamhet man lämnar. Om man inte förlorar något genom att gå till en annan organisation, kan sorti-alternativet vara att föredra framför den kostsamma protesten. Hirschman exemplifierar problemet med när det inte finns andra likvärdiga alternativ genom att beskriva hur politiker i form av regeringsmedlemmar inte har någon annan regering att gå till om de är missnöjda (ibid s. 62–65;127–129). Intervjuperson A övervägde sina utvägar i samband med sortin:

”[...] jag såg inget annat alternativ än att gå därifrån men vart ska jag ta vägen? De [Sverigedemokraterna] finns ju överallt. Om du jobbar i kommunen så är du ju påverkad överallt, så att i kommunen kunde jag inte jobba.” (Intervjuperson A).

Som tidigare nämnt kan de effekter som sortin medför på den privata nivån verka mer komplicerade för den som väljer att lämna en offentlig verksamhet. Fullständig sorti är omöjlig eftersom kvaliteten på organisationen angår en även efter sortin (Hirschman, 2008 s. 116). Vad gäller den kommunala offentliga verksamheten finns ofta möjligheten att byta jobb till en annan kommun. De tre respondenterna som gjort sorti har relativt snabbt hittat andra anställningar i andra kommuner och sortialternativet har därigenom fungerat som lösning på det personliga problemet. Men att flytta från kommunen har också resulterat i att de inte behöver bekymra sig om att just den försämring de upplever i Hörby ska ha omedelbar negativ effekt i deras roll som samhällsmedborgare. På frågan om huruvida Intervjuperson A övervägde de samhälleliga kostnaderna i samband med sortin svarade respondenten:

”Jag tror att jag resonerade som så att jag kan inte kompensera för de här bristerna i de politiska systemen. Det finns inget jag kan göra, för att det är som att slåss mot väderkvarnar. Det var en hopplös kamp.”

Liedholm säger att han under hela processen vägde de personliga kostnaderna och de samhälleliga mot varandra.

”Ja men det gjorde jag ju hela tiden egentligen. [...] som rektor känner jag att jag är garanten för eleverna och jag kände att om jag lämnar dem nu, vem kommer efter? Kommer det efter någon då som säger ’nämen nu sliter vi av slöjorna på alla flickor här’.”

Vad gäller ett företags eller en organisations nedgång kommer ett av alternativen sorti eller protest att vara det dominerande reaktionsalternativet Anledningen är att ett av alternativen antas räcka för att utplåna organisationen som helhet eller åstadkomma nödvändig förändring. När det rör sig om företag med en normal grad

av konkurrens, till skillnad från i en monopolsituation, utgör sortin vanligtvis den dominerande reaktionen på försämringar (Hirschman 2008, s. 61). I fallet med Hörby kommun har uppsägningarna inte lett till att de olika kommunala verksamheterna kollapsat, men de lider enligt respondenterna av stora budgetunderskott, kompetensförlust och försämringar i samhällsservice. Klang Vänerklint beskriver en annan effekt av att så många i kommunen lämnat sina uppdrag:

”[...] nu är det ju den sorten som inte behöver tänka, som tycker det är jätteskönt när någon annan bestämmer – de är kvar. [...] Då har vi ju tappat dem som verkligen har kunskap och som vill nånting, att driva och utveckla. De andra väntar ju bara på order.”

Denna effekt beskrivs av Hirschman (2008, s. 76–77) som menar att de konsumenter som överger en tjänst eller medlemmar som lämnar en verksamhet troligtvis är de som värderar kvaliteten högst och samtidigt är de som skulle ha agerat mest för att förbättra den. Sortin innebär att protesterna uteblir då dess främsta talesmän försvinner.

Som tidigare konstaterat kan ledningen uppfatta visslare som illojala mot organisationen och kan reagera med att tvinga personen till sorti. Det är detta som hänt i Liedholms fall, hans sorti är resultatet av påtryckningar, där han gick med på att säga upp sig under en ekonomisk uppgörelse. Han blev först oväntat avstängd från sin tjänst och meddelades sedan att han var under utredning. Slutligen pressades han med ett ultimatum, den utredning som hade inletts skulle publiceras i media om han inte gick med på att säga upp sig.

”[...] det blir väldigt konstigt när jag som anställd ska föra en konflikt i media, där politikerna som är mina arbetsgivare har presskonferenser och påstår saker om mig. Så gör man ju inte. Det är ju rena kränkningar mot mig som person. Så kan man inte agera som arbetsgivare, men det gjorde man från politikens sida. Till slut kände jag att jag pallar inte längre, det var för mycket. Ska jag behöva ha de här stridigheterna? De vill inte ha mig här ändå, så jag talade om för dem att om jag fick en årslön så skulle jag gå.”

Klang Vänerklint pressades inte till att säga upp sig, tvärtom blev den politiska ledningen nervös när hon övervägde att säga upp sig, detta i samband med att hon protesterade mot inskränkningarna i delegationsordningen:

”Och då blev jag så upprörd att jag sa att ’jag tänker sluta om det är på det här viset, för då har ju ni inget förtroende för tjänstemännen, och vad ska jag vara till för då? Då kan ni ju göra det här själva’. Och då blev de ju helt förskräckta och bad om ursäkt tolv gånger. Men nu när jag är borta så gör de så i alla fall.”

Här blev alltså hotet om sorti användbart mot ledningen. Men lojaliteten till uppdraget hade en gräns. För att upprepa Lundquist: när inga former av protest och obstruktion får gehör återstår endast sortin. Den ”sista spiken” var enligt Klang

Vänerklint den omorganisation som hörbypolitikerna initierade, vilken innebar att enbart ha en enda förvaltning för hela kommunen och plocka bort samtliga nämnder, alla utom kommunstyrelsen. Klang Vänerklint säger att hon upplevde det som allvarligt ur ett demokratiskt hänseende, då all makt samlas hos kommundirektören och kommunalrådet. Till slut blev situationen omöjlig för henne:

”[...] jag kan göra vad jag kan till en viss gräns och sedan är det ändå de som sätter ner foten och bestämmer vad jag ska göra. När man inte kan ställa upp på det då får man ta sitt ansvar och gå, helt enkelt. Jag kan inte gå emot den inre kompassen plus lagstiftningen, och allt det som vi har pratat om, det funkar inte så för mig [...] min lojalitet ligger hos medborgarna och lagstiftningen om vi säger så. Där ligger den om jag måste välja. Och det var jag tvungen att göra den här gången.”

Respondenterna beskriver en hopplöshet där inga försök att yttra sitt missnöje, eller agera utifrån sin lojalitet fått effekt. Hirschman menar att alla individer måste göra en sluträkning och avvägning när de står i begrepp att lämna. Det avgörande beslutet baseras på bedömningen om protesterna kan leda till en förändring eller inte (Hirschman, 2008 s. 64–65). Samtliga aktörer har kommit fram till att förändring inte är möjlig.

Enligt Hirschman uppskjuter lojaliteten endast beslutet om sorti till en viss gräns, Intervjuperson B, som fortfarande inte lämnat Hörby, får frågan om hen tror att det går att påverka:

”Nej. Egentligen inte. Men jag tror att jag kan påverka *andra*, jag menar de som rör sig i min organisation ser ju att jag inte ger upp och det kan stärka dem. Om inte annat så kan det ju stärka dem att fatta egna beslut. [...] Men krymper resurserna för mycket då går ju folk under. Och då går de. Och då går jag.”

## 5 Slutsatser

Den forskningsfråga som studien strävat efter att besvara är hur vi kan förstå kommunala tjänstemäns agerande när de hamnar i konflikt med politiken.

Inledningsvis har Lennart Lundquists rekonstruktion av vårt offentliga etos använts som förklaringsmodell, vilken definierar de värden och etiska krav som ställs på tjänstemännen. Resultatet anger att den politiska styrningen har krockat med kraven i etos ekonomiska enhet, detta gör att tjänstemännen upplever att de inte kan verkställa och utföra sitt uppdrag. Respondenterna har uppfattat att politiken även krockat med etos demokratiska dimension, vilket resulterar i att tjänstemännen inte *vill* utföra uppdraget.

För att förstå frågan om lojaliteter har de relationer som tjänstemännen prioriterar undersökts genom att utgå från Lundquist relationsetik. Härigenom får vi en inblick i hur respondenterna viktar de olika kraven på lydnad inför lagen, hänsyn till samhällsmedborgarna och lojalitet gentemot överordnade. Dessa krav kan även sättas i relation till den professionella kunskap som tjänstemännen besitter. Under samtalsintervjuerna framkommer att tjänstemännens lydnad inför lagen tillsammans med hänsyn till medborgarna är deras främsta prioritet. De tjänstemän som medverkat i studien har alla varit i konflikt med politiken på olika sätt och det är därför ingen stor överraskning att lojaliteten gentemot politiken inte är särskilt högt prioriterad. Däremot framkommer det att lojaliteten mot den politiska ledningen är villkorad av i vilken utsträckning politikerna respekterar och hör samman tjänstemännens expertkunskaper. Eftersom respondenterna upplevt att politikerna inte har lyssnat på deras rekommendationer uteblir lojaliteteten.

För att analysera tjänstemännens agerande har också de reaktionsalternativ som finns att tillgå och vilka kostnader som förknippas med alternativen undersökts. Genom Albert O. Hirschmans begreppsapparat och Lundquists komplettering av densamma, identifieras tjänstemännens olika strategier utifrån kategorierna sorti, protest, obstruktion och lojalitet. Hur reaktionsalternativen förhåller sig till varandra ger oss förståelse för vilka avvägningar som görs och vilka kostnader det medför.

Analysens resultat visar att lojaliteten till samhällsmedborgarna i ett fall inneburit att man stannat kvar på sin position, men inte utan att protestera. I övriga fall har denna lojalitet inneburit att tjänstemännen använt sig av både protest- och obstruktionsalternativen innan man slutligen valt att göra sorti. Samtliga tjänstemän i studien har alltså utnyttjat protesten i olika utsträckning, med syfte att försöka påverka och förändra inifrån, eller för att uppmärksamma allmänheten. Respondenterna har också ägnat sig åt obstruktion i form av att vägra implementera vissa politiska direktiv, upprepa procedurer kring utredningar som fått avslag, eller viska – i och med sin anonyma medverkan i denna uppsats.

Kostnaderna för de olika alternativen har varit höga på ett personligt plan, respondenterna uppger att det inte är oproblemiskt att protestera – när man protesterar riskerar man att sägas upp, eller så pressas man att säga upp sig. Kostnaderna för sortin kan också överföras på ett samhälleligt plan, respondenterna påpekar att förvaltningens effektivitet äventyras i och med de stora personal- och kompetensförluster som blivit resultatet av att många lämnat sina anställningar.

Ambitionen med studien är att generera ny och samtida empiri som utforskar de alternativ som tjänstemän har att tillgå när de ställs inför politiska direktiv, eller en politisk styrning som de av olika skäl inte vill gå med på. Det går inte att med självklarhet hävda att studiens slutsatser går att överföra på ett större urval, men förhoppningen är att den genererade empirin skall kunna ge ett kumulativt bidrag till forskning kring hur tjänstemän reagerar vid motsättningar med den politiska makten. Det finns risk för en ohållbar framtida situation om problemen i förvaltningsstyrningen fortsätter resultera i stora mängder uppsägningar och avhopp. Lösningen på svårigheterna i samarbetet tycks just nu vara att man sparkar de tjänstemän som protesterar, eller av andra anledningar inte är önskvärda – eller att tjänstemännen självmant lämnar. Det kan inte betraktas som en hållbar lösning, särskilt inte om dessa tendenser sprider sig till större kommuner. Mer empirisk forskning behövs således kring när samarbetet inte fungerar, hur tjänstemännen resonerar och reagerar i praktiken, samt vilka lösningar vi kan komma fram till. De teoretiska knutarna kan kanske endast lösas upp om det går att dra lärdom från de faktiska förhållandena ute i kommunerna.

## 6 Referenser

### 6.1 Primärkällor

- Intervjuperson A, f.d. kommunal chef, Hörby kommun. 2020-12-11. Online-intervju.
- Intervjuperson B, nuvarande kommunal chef, Hörby kommun. 2020-12-14. Online-intervju.
- Klang Vänerklint, Eva, f.d. socialchef, Hörby kommun. 2020-12-08. Online-intervju.
- Liedholm, Mattias, f.d. rektor Prästamossekskolan, Skurups kommun. 2020-12-01. Online-intervju.

### 6.2 Skriftliga källor

- Agevall, Lena, Olofsson, Gunnar (2008). Förord till den nya svenska utgåvan av *Sorti eller protest*. I Hirschman, Albert O. *Sorti eller protest: en fråga om lojaliteter*. [Ny utg.] Lund: Arkiv, 13–33.
- Ehn, Peter (2020). Statstjänstemannen – quo vadis? I *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: en forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret, 215–236.
- Esaiasson, Peter m.fl. (2017). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upplagan, Stockholm: Wolters Kluwer
- Grosshög, Hanna, 2020A. ”Slöjförbudet ruckar på demokratins grunder”. Dagens Nyheter, Publicerad: 2020-01-13. Tillgänglig: <https://www.dn.se/nyheter/sverige/slojforbudet-ruckar-pa-demokratins-grunder/> (Hämtad: 2020-11-01)
- Grosshög, Hanna, 2020. *Sverigedemokraternas framgångar i Skåne kom av sig*. Dagens Nyheter, 2020-10-14. Uppdaterad: 2020-10-17. Tillgänglig: <https://www.dn.se/sverige/sverigedemokraternas-framgangar-i-skane-kom-av-sig/> (Hämtad: 2020-11-01)
- Hertting, Nils (2014) Implementering: perspektiv och mekanismer. I Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 5., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur, 185–212.
- Hirschman, Albert O. (2008). *Sorti eller protest: en fråga om lojaliteter*. [Ny utg.] Lund: Arkiv

- Horton, Sylvia. 2006. The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis. *Public Policy and Administration*, vol. 21, no.1, s. 32 f.
- Ivarsson, Dan, 2020. *Skurup stänger av rektor som kritiserade slöjförbudet*. Publicerad: 2020-04-14. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2020-04-14/skurup-stanger-av-rektor-som-kritiserade-slojforbudet> (Hämtad 2020-11-01)
- Johansson, Vicki mfl., (2018A). Demokratins tjänare. I Johansson, Vicki, Lindgren, Lena & Montin, Stig, *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Upplaga 1 Lund: Studentlitteratur, 9–24.
- Johansson, Vicki mfl., (2018B). Den kommunala statliga ämbetsmannen. I Johansson, Vicki, Lindgren, Lena & Montin, Stig, *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Upplaga 1 Lund: Studentlitteratur, 163–179.
- Lundquist, Lennart (1991). *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts juridikförl.
- Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (2014). Etik i offentlig förvaltning. I Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 5., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur, 111–134.
- Nyrén, Jonas, Svahn, Görel, 2020. *Nära hälften av Hörbys chefer hoppade av efter att SD tog makten*. Sydsvenskan, 2019-10-13. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2019-10-13/nara-halften-av-horbys-chefer-hoppade-av-efter-att-sd-tog-makten> (Hämtad: 2020-10-30)
- Nyrén, Jonas, 2020. Hörbys ledningsgrupp tömd – även socialchefen slutar. Sydsvenskan, 2020-01-24 Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2020-01-24/horbys-ledningsgrupp-tomd-aven-socialchefen-slutar> (Hämtad 2020-11-27)
- Palm, Olle, 2020. *Tystnadskultur ska utredas i Hörby efter chefsupproret*. SVT Nyheter, publicerad: 2020-10-07, uppdaterad: 2020-10-08. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/presskonferens-horby-kommun> (Hämtad: 2020-12-20)
- Rothstein, Bo (2014) Välfärdsstat, förvaltning, legitimitet. I Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 5., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur, 15–34.
- Sundström, Göran (2020) Perspektiv på politisk styrning. I *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: en forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret, 37–69.
- Strand, Elinor, 2020. "Slöjförbud" i skolan stoppas av domstol. Sydsvenskan, 2020-11-17. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2020-11-17/beslut-om-slojforbud-upphavs> (Hämtad: 2020-12-20)
- Sydsvenskan, 2020. Skolverket: Slöjförbud inte tillåtet. 2020-02-17. <https://www.sydsvenskan.se/2020-02-17/skolverket-slojforbud-inte-tillatet> (Hämtad: 2020-11-25)
- Teorell, Jan, Svensson, Torsten. (2007). *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber