

GÖTEBORGS UNIVERSITET

Statsvetenskapliga institutionen

**Om den politiska stabilitetens effekt på politikers
inflytande över förvaltningen i svenska kommuner**

Kandidatuppsats i statsvetenskap VT08

Författare: Erik Vestin

Handledare: Carl Dahlström, Christina Ribbhagen

Antal ord: 9061

Sammanfattning

Denna studie undersöker den politiska stabilitetens effekter på politikernas möjligheter att utöva inflytande på förvaltningen i svenska kommuner – inflytande i bemärkelsen möjligheter att realisera sina intressen. Denna grundläggande frågeställning bryts ned till fyra frågeställningar om hur kunniga politiker är om sin kommun, hur arbetsfördelningen i kommunen ser ut, hur dagordningen bestäms, samt hur man förhåller sig till långsiktiga strategiska frågor. Frågorna undersöks genom informantintervjuer med politiker och tjänstemän i två svenska kommuner. Resultatet visar att politisk stabilitet inte har någon större inverkan på politikernas möjligheter till inflytande över den kommunala förvaltningen.

Innehållsförteckning

<i>1. Inledning</i>	4
1.1 Syfte, frågeställning och avgränsningar	5
1.2 Disposition	6
<i>2. Teoretisk bakgrund</i>	6
2.1 Stabilitetens betydelse	6
2.2 Inflytande	8
2.3 Preciserade frågeställningar	10
<i>3. Metod</i>	11
3.1 Design och val av kommuner	11
3.2 Val av metod och informanter	13
3.3 Operationalisering och utformning av intervjuguide	14
3.4 Undersökningen	14
3.5 Analys av det empiriska materialet	15
<i>4. Resultat</i>	16
4.1 Arbetsfördelning	16
4.2 Information	21
4.3 Engagemang	23
4.4 Långsiktiga frågor	25
4.5 Sammanfattning	27
<i>5. Diskussion och slutsats</i>	27
5.1 Metoddiskussion	27
5.2 Resultatdiskussion	28
<i>Referensförteckning</i>	30
<i>Bilaga 1: Intervjuguide</i>	32

1. Inledning

Relationerna mellan tjänstemän och politiker i svenska kommuner har varit omdebatterade sedan åtminstone 1970-talet. Till en början rörde det sig främst om protester mot de negativa effekterna av kommunsammanslagningarna. Statsmaktens syfte med dessa hade varit att skapa ekonomiskt bärkraftiga administrativa enheter av tillräcklig storlek och ekonomisk bärkraft för att kunna verkställa den framväxande välfärdsstatens åtaganden. I denna process blev organisationerna allt större, de förtroendevalda allt färre och tjänstemännen allt fler. Det demokratiska styret ansågs av somliga vara hotat av ett tjänstemannavälde. Andra menade att samarbetet mellan politiker och tjänstemän var gott och att eventuella nackdelar komparerades av kommunernas ökade kapacitet att förse medborgarna med god samhällsservice.¹

Oavsett vad man anser om det önskvärda i utvecklingen, är det svåremotsägligt att utvecklingen från ”lekmannaförvaltning” till ”lekmannastyrd tjänstemannaförvaltning” i många hänseenden inneburit att tjänstemännen har fått ett allt större inflytande över den faktiska politiken i kommunerna.² Sedan detta först belagdes har antalet kommunala uppgifter och deras komplexitet bara ökat. Beslutsfunktioner har i allt högre grad delegerats till tjänstemän och politikernas betydelse i den kommunala organisationen har minskat.³ Frågor om hur man ska kunna öka det demokratiska inflytandet i kommunerna har givit upphov till mycket forskning och flera organisationsexperiment.⁴ Exempelvis var ett argument för många av de reformer som introducerades i svenska kommuner på 1990-talet under rubriken New Public Management att man på detta sätt skulle renodla det politiska uppdraget, och prioritera de uppgifter som verkligen var väsentligt politiska.⁵

Relationerna mellan politiker och tjänstemän är också ett klassiskt statsvetenskapligt problem. Mycken möda har ägnats åt att kartlägga de mekanismer som ger byråkratin inflytande över politiken. En av de faktorer som brukar nämnas i det sammanhanget är byråkratins permanens och stabilitet. ”Politiker kommer och går, byråkratin består” är ett välkänt talesätt i statsvetenskapliga kretsar. Den moderna politiska utvecklingen visar dock att det finns vissa modifieringar i denna sanning. Sverige är ett exempel på ett land där tillsättandet av politiska ämbeten under lång tid var nog så stabilt som tillsättandet av

¹ Montin (2002), s. 10-11, Strömberg (1983), s. 182.

² Strömberg (1983), s. 178-187.

³ Montin (2002), s. 87-89, 102-103

⁴ Montin (2002), s. 145-162

⁵ Montin (2002), s. 117-119.

tjänstemän. Liknande situationer finns även i flera svenska kommuner där samma parti har regerat i decennier. Samtidigt är tjänstemännen inte per definition stillastående, utan gör karriär och byter jobb och organisation. I en analys av kommunalförvaltningen i början av 1980-talet kom Lars Strömberg rentav fram till att kommunaltjänstemännen var så pass rörliga att ”det torde snarare vara politikerna än tjänstemännen som står för permanentens i den kommunala organisationen”⁶.

I jämförelse med andra faktorer tycks den organisatoriska stabilitetens roll i relationerna mellan tjänstemän och politiker ha ägnats relativt lite uppmärksamhet. Möjligen för att den är svår att reformera bort. Det är tänkbart att snabbare växlingar mellan tjänstemän skulle kunna stärka politikernas möjligheter att hävda sig gentemot dem, men samtidigt är det högst troligt att ett sådant förfarande skulle försvaga byråkratins handlingskraft så till den grad att det skulle vara ett alltför högt pris. Att permanenta politikernas ämbetsinnehav är av uppenbara skäl oacceptabelt.

Icke desto mindre är politisk rutin eller regeringsduglighet ett vanligt argument i den politiska debatten, vilket syftar på vana vid det politiska hantverket, där förmågan att styra förvaltningen rimligen bör vara en central beståndsdel. Detta leder fram till frågan vilken roll politisk stabilitet egentligen spelar för relationerna mellan tjänstemän och politiker i de svenska kommunerna.

1.1 Syfte, frågeställning och avgränsningar

Syftet med denna studie är att undersöka den politiska stabilitetens betydelse för politikernas möjligheter att styra och utöva inflytande på förvaltningen i svenska kommuner. Detta görs genom en jämförelse av fördelningen av maktresurser mellan politiker och tjänstemän i två svenska kommuner, en politiskt stabil och en med mer skiftande majoritetsförhållanden. Undersökningens frågeställning kan sålunda sammanfattas som: leder politisk stabilitet i en kommun till att politikerna skaffar sig en starkare organisatorisk ställning? Undersökningen fokuserar därvidlag på relationerna mellan ledande politiker, såsom kommunstyrelsemedlemmar och nämndordföranden, och ledande tjänstemän såsom förvaltningschefer. I ett vidare sammanhang syftar undersökningen även till en generell förståelse för vilken roll den organisatoriska stabiliteten spelar i relationerna mellan politiker och tjänstemän.

⁶ Strömberg (1983), s. 183.

1.2 Disposition

I följande kapitel tar jag upp de teoretiska förutsättningarna för frågeställningen. Dels med avseende på vilken roll byråkratins stabilitet egentligen spelar för det inflytande de får över den faktiska politiken, dels med avseende på hur fenomen som makt och inflytande kan studeras. Därefter övergår jag till den empiriska undersökningen, och börjar med att redogöra för undersökningens genomförande i kapitel tre. Därpå följer i kapitel fyra en redovisning av resultaten av denna undersökning. Slutligen diskuteras i kapitel fem vilka slutsatser som kan dras utifrån dessa resultat.

2. Teoretisk bakgrund

I detta kapitel redovisas undersökningens teoretiska utgångspunkter. Detta sker till att börja med genom en framställning av vilken roll ”stabilitet” egentligen spelar i relationerna mellan politiker och tjänstemän. Därefter definieras de för undersökningen centrala begreppen makt och inflytande och det utreds även på vilka sätt dessa fenomen kan studeras. Detta utmynnar i formulerandet av studiens ansats och fyra preciseringar av frågeställningen.

2.1 Stabilitetens betydelse

Som nämndes inledningsvis är ”stabilitet”, ”kontinuitet” eller ”permanens” en av de faktorer som vanemässigt åberopas när man ska förklara förvaltningens inflytande över politiken i den moderna demokratin. Däremot verkar det vara sämre ställt med artikuleranden av hur det egentligen går till när tjänstemän får inflytande på detta sätt, och i vad just detta inflytande egentligen består. Här ska vi ändå försöka artikulera vilka konkreta förhållanden ”stabilitet” syftar på, samt vilka konsekvenser dessa förhållanden egentligen har för relationerna mellan politiker och tjänstemän.

Föreställningen om byråkratin som stabilare än de politiska organen torde framförallt vara baserade på observationen av att den genomsnittlige tjänstemannen förblir på sin post under en längre period än den genomsnittlige politikern. De förstnämnda är anställda för sin professionella kompetens, de har uppsägningsskydd och behöver inte kontinuerligt kvalificera sig för sitt ämbete genom att ställa upp i val. Politiker däremot har fått sina ämbeten genom folkets förtroende, ett förtroende som måste förnyas med jämna mellanrum. Medan tjänstemännen utövar en profession, som de ofta behåller genom hela

sitt yrkesliv har politikerna inte sällan andra karriärer som de sköter parallellt eller återvänder till när deras mandat har gått ut.

Vilka konsekvenser har då detta? I litteraturen är det som sagt ont om expliceringar av de kausala mekanismerna. Peters skriver dock i *The Politics of Bureaucracy*:

Civil servants can always adopt a strategy of waiting and delay. Ministers come and go, but the basic work of civil servants does not change, simply because the ministers rarely have time to learn what has to be changed to put such a program into effect.⁷

Peters antyder här tre mekanismer genom vilka stabiliteten ger tjänstemännen ett övertag. För det första kan tjänstemän försena en oönskad policy genom att dra ut på beredningsprocessen. På så sätt kan det bli för sent att genomföra policyn eftersom politikernas mandat hinner gå ut. För det andra har tjänstemännen möjligheten att vänta på rätt tillfälle för en policy som de själva gärna vill genomföra. Om sittande majoritet inte vill genomföra ett visst förslag, kan de väcka förslaget på nytt med en ny majoritet vid makten. När policyn sedan är på plats är den svårare att ändra på. De har också möjligheten att ständigt återkomma till politikerna och gång på gång försöka föra upp frågan. I denna bemärkelse kan förvaltningen betraktas som en intressegrupp med extraordinärt gott tillträde till de politiska organens agendor. För det tredje har tjänstemännen genom sin längre tjänstgöringstid bättre överblick över organisationens arbetssätt och rutiner. Det är svårt för politikerna att hålla hela förvaltningen under uppsikt och i synnerhet svårt att reformera de interna arbetsrutinerna om man inte har administrationen med sig på detta.

Även om dessa generaliseringar rymmer ett stort mått av giltighet är det inte desto mindre uppenbart att förhållandena kan variera. Å ena sidan kan tjänstemannabefattningar vara mer eller mindre professionaliserade, och tjänstemän sitter långt ifrån alltid på livstid, utan många hinner byta tjänst och organisation flera gånger under sin karriär. Å andra sidan kan även politiker bli sittande länge på sina poster. Samma parti kan vinna många val i streck. Som vi har sett i Sverige, såväl på riksplanet som i många kommuner, är detta inte bara en hypotetisk situation.

Vi kan också iakttä att de ovan nämnda mekanismerna för tjänstemanna inflytande i teorin helt eller delvis sätts ur spel i politiskt stabila system. Om det är samma politiska styrelse blir förseningsstrategin uppenbarligen mindre användbar. Det blir också svårt att

⁷ Peters (2001), s. 236-237.

finna stöd i andra läger, eftersom det i praktiken inte finns något politiskt alternativ för tjänstemännen att vända sig till. Likaså ligger det inte långt borta att tänka sig att de styrande politikerna i en politiskt stabil kommun också får mer erfarenhet av hur organisationen fungerar och därmed större möjligheter att förändra den.

2.2 Inflytande

Begreppet inflytande är nära associerat med begreppet makt, och hör till de mer omstridda inom samhällsvetenskapen. Detta har flera orsaker: de fenomen som utpekats är flyktiga och svårobserverade, termerna används mångtydigt och definitionerna tycks ofta hänga samman med användarens politiska preferenser.⁸ Detta betyder dock inte att det är omöjligt att använda dem i ett vetenskapligt sammanhang. Även kontroversiella begrepp kan, om de preciseras och tillämpas konsekvent, användas i en rationell argumentation.⁹ Däremot ställer de höga krav på stringens och precision för att bli meningsfulla.

Det har föreslagits otaliga definitioner av makt och inflytande, med olika betoningar och av olika vidd.¹⁰ Det exakta valet av definition måste därför bli avhängigt de syften man har med användningen av begreppet. Då intresset för denna studie gäller aktörers (politikers) möjligheter att genom medvetet handlande styra en organisation är det logiskt att understryka ett moment av intention.¹¹ Även om man i en viss mening kan ha makt och utöva inflytande på ett omedvetet plan¹² rör frågan här specifikt politikers möjligheter att genom medvetet handlande realisera sina intressen. Med mer makt och mer inflytande menar vi därför större förmåga att medvetet handla så att ens intressen realiseras.

En annan distinktion som behöver kommenteras är relationen mellan makt och inflytande. Denna åtskillnad kan konstrueras på flera sätt.¹³ Även om jag i detta avsnitt främst talar om att studera makt, kommer jag i den empiriska analysen främst att använda det senare begreppet. Steven Lukes gör i *Power: A Radical View* två åtskillnader i definitionerna av dessa termer. För det första avgränsar Lukes maktbegreppet till situationer där det föreligger intressekonflikter. Inflytande är däremot något man kan utöva i såväl närvaro

⁸ Lane & Stenlund (1984) s. 317-326, Beckman (1987), Dahlström (1987).

⁹ Petersson (1987), s. 7.

¹⁰ Lane & Stenlund, s. 324-326.

¹¹ Petersson, s. 10-11, Lane & Stenlund (1984), s. 343-348. Ett vanligt alternativt förhållningssätt är att betona makt som en orsakande kraft. Jfr Lane & Stenlund (1984), s. 327-343.

¹² Lukes (2005), s. 53-54, 57-58.

¹³ Lane & Stenlund (1984), s. 386-387, Petersson, s. 11.

som frånvaro av sådana.¹⁴ För det andra inkluderar inflytande hos honom enbart påverkan på det mentala planet (genom uppmuntran, auktoritet, argumentation, psykologisk manipulation osv.). Däremot utesluter det rent tvång, vilket däremot inkluderas i maktbegreppet. Då relationerna mellan tjänstemännens och politikernas intressen torde vara skiftande och då makt ger associationer till kamp som i detta sammanhang är inadekvata, behåller jag denna åtskillnad. Däremot är det svårt att tänka sig att relationerna mellan politiker och tjänstemän aldrig skulle präglas av tvång i den mening som beskrivs ovan. Sammanfattningsvis definieras därför undersökningens centrala begrepp, inflytande, som *möjligheter att realisera sina intressen, med eller mot andras intressen*.

Hur bör då makt och inflytande studeras? En modell för studier av det politiska systemet utarbetades av de amerikanska pluralisterna, som menade att makten borde studeras när den utövas, dvs. genom observation av aktörers agerande i politiska processer. Bland de politiska processerna skulle man dessutom välja politiska nyckelfrågor, när mycket stod på spel, och aktörer var motiverade att sätta in hela sin kapacitet. På detta sätt kunde man fastställa intressekonflikter och få evidens för vem som faktiskt hade förmågan att driva igenom sin vilja, och därmed makten och inflytandet.¹⁵

Denna ansats blev dock hårt kritiserad för att leda till systematiska underskattningar av maktskillnader. Bachrach och Baratz riktade kritik mot fokuseringen på öppna politiska konflikter. De menade att även kampen om de politiska institutionernas agenda, dvs. beslut om i vilka frågor man ska ta beslut, måste tas i beaktande för att ge en rättvisande bild av politiska maktförhållanden. De beskrev dessa processer med metaforen ”maktens andra ansikte”.¹⁶ Steven Lukes gick ännu längre och talade om en ”maktens tredje dimension”. Men det menade han att man även borde väga in sådana fall där intressen inte bara hindras från att komma fram i det politiska systemet, utan från att artikuleras och uttryckas överhuvudtaget.¹⁷

Huvudargumentet hos dessa kritiker kan summeras till att pluralisterna inte tillräckligt beaktade människors förmåga att handla strategiskt och föregripa andra aktörers handlingar. Samhällets institutioner är förprogrammerade att vara partiska, och att stora makt-

¹⁴ Lukes (2005), s. 35-37.

¹⁵ Lukes (2005), s. 16-19, Korpi (1987), s. 87-88.

¹⁶ Bachrach & Baratz (1962), Korpi, s. 88-89.

¹⁷ Lukes (2005), s. 25-29.

skillnader gör den svagare parten benägen att undvika öppna konflikter.¹⁸ Detta gör att många intressekonflikter aldrig tar sig uttryck i observerbara handlingar. Många av de fenomen som kritikerna av pluralismen pekade ut är alltså i någon mening icke-händelser; de äger bara rum inuti människors huvuden, ibland rentav på en nivå som inte är fullt medveten.¹⁹

Påpekanden som dessa visar att makt är något svårstuderat. Många av dessa svårigheter går dock att komma runt genom ett skifte av fokus från själva handlandet, maktutövningen, till de betingelser som skapar dessa föregripanden, maktinnehavet. Det är i denna bemärkelse som man kan tala om ”resurser” som ett begrepp besläktat med makt och inflytande.²⁰

Detta angreppssätt har förvisso också svårigheter. För det första är en aktörs makt i strategins värld egentligen inte härledd ur de faktiska resurserna, utan är en fråga om ”rykte”, dvs. den makt som andra aktörer tillskriver dem. För det andra finns det ett kausalt avstånd mellan en aktörs resurser och förmågan att använda dem, att utöva makt. Det är inte givet att den som har resurser förmår omsätta dessa i handling.²¹

2.3 Preciserade frågeställningar

Som tidigare sagts tolkar jag teorin om byråkratins stabilitet som en teori om hur tjänstemännen kan utöva inflytande på policyprocesserna dels genom att försena eller skynda på ärenden, dels genom bättre kännedom om organisationen och verksamheten bättre än politikerna. Detta övertag kan dock på en teoretisk nivå tänkas bli neutraliserat av en motsvarande politisk stabilitet. Hur kan vi nu pröva denna teoris giltighet i svenska kommuner?

Processer är svåra att omvandla till jämförbara data, och dessutom svåra att observera annat än möjligen genom deltagande observationer över en längre tid. Däremot går det att peka ut institutionella omständigheter som indikerar något om den möjliga förekomsten av dessa mekanismer. Detta innebär en undersökning av aktörers resurser snarare än av deras handlingar.

¹⁸ Lukes (2005), s. 6-10 (i synnerhet diskussionen av Schattschneiders definition av organisation som ”the mobilization of bias”), Korpi (1987), s. 96-99.

¹⁹ Lukes (2005), s. 53-54.

²⁰ Petersson (1987), s. 15-17.

²¹ Westerheijden (1987), s. 41-42, Lukes (2005), s. 70.

Hur hanterar vi då de invändningar som resursansatsen utsätts för? Argumentet om ett avstånd mellan maktresurser och aktiveringsförmåga respektive rykte drabbar inte denna undersökning, eftersom såväl aktiveringsförmågan som ryktet i detta sammanhang är knutet till enskilda politikernas personliga egenskaper, och denna undersökning snarare gäller de institutionella strukturerna. I den mån det spelar roll vilka föreställningar andra aktörer har om vilken makt en position inom en organisation innebär kan en position i en organisation betraktas som ett ”institutionalized reputation for power”²².

Vilka resurser är det då som vi ska undersöka? Detta ger sig av teoretiska resonemang som fördes ovan. De gäller information samt rätten och möjligheten att fatta beslut om saker. När det gäller frågan om kunskap om organisationen kan man fråga sig om politiker i politiskt stabila kommuner är mer kunniga om sin kommun än de i mindre stabila kommuner är? En annan indikator på hur väl politiker behärskar sin organisation är vilka frågor politikerna hinner med att behandla, och hur mycket de måste lämna över till tjänstemännen. Man kan därför fråga sig om man kan se någon skillnad i fördelningen av uppgifter mellan politiker och tjänstmän i kommuner med olika stabilitetsgrad? När det gäller möjligheterna att påverka dagordningen kan man jämföra initieringsprocesserna i kommunerna. Vem tar initiativet när nya frågor uppstår i organisationen? Man kan också fråga sig hur man från politiskt håll och från tjänstemannahåll förhåller sig till de frågor som sträcker sig över längre tid, kanske flera mandatperioder. Förhåller man sig annorlunda till dessa frågor i ett sammanhang där chanserna till maktskifte är större?

3. Metodologiska överväganden

I detta kapitel redogörs för de praktiska överväganden som omgärdat den empiriska undersökningen och den efterföljande analysen av insamlade data.

3.1 Design och val av kommuner

Undersökningens teoriprovande karaktär föranledde en mest-lika-design, i vilken valet av undersökningsobjekt sker enligt principen att de ska vara olika i den oberoende variabeln (stabilitet), och i övrigt så lika som möjligt beträffande andra variabler som kan tänkas

²² Westerheijden (1987), s. 44.

förklara variation i den beroende variabeln (inflytande). Valet att undersöka få fall kom sig av att det bedömdes krävas en relativt stor arbetsinsats för att få fram meningsfulla mått på det som skulle undersökas.²³

Valet av kommuner styrdes av tre urvalskriterier. För det första skulle kommunerna ha lika stora organisationer. Detta då storleken på organisationen är som konsekvensrikt faktum för en lednings möjligheter att utöva inflytande över en organisation. För det andra skulle majoritetsförhållandena ha varit enhetliga i den ena och skiftande i den andra. För det tredje skulle kunskapen vara på samma nivå. Den sistnämnda variabeln har jag inte hittat några data på, men då jag inte ser några teoretiska skäl till att förmoda att den skulle skilja sig åt har jag antagit att den är lika hög i båda kommunerna.

Valet föll sedermera på Norrköpings och Linköpings kommun, som befanns uppfylla ovanstående krav. Beträffande storleken på organisationerna hade Norrköping och Linköping 8383 respektive 7274 heltidsanställda under 2007.²⁴ Förvisso är de anställda Norrköping ca 15 % fler, men i sammanhanget är det ändå att betrakta som organisationer av samma storleksordning.

När det gäller de politiska förhållandena är skillnaderna tydliga. Norrköping är en utpräglad arbetarstad, vilket har satt tydliga spår i kommunalpolitiken. Socialdemokraterna regerade oavbrutet i staden under perioden 1920-1991, och har även styrt kommunen sedan de återkom 1994. 1998 tappade de den egna majoriteten, men de har ändå behållit makten med stöd av Vänsterpartiet och Miljöpartiet.²⁵ Linköpings politiska liv har tvärtom präglats av många svängningar. De första decennierna som storkommun, dvs. efter 1970, karaktäriserades av att ett borgerligt och ett socialistiskt block växlade vid makten med mycket svaga majoriteter. Valet 1991 var det första på mer än 20 år som gav en stabil majoritet (borgerlig). Från 1994 var Socialdemokraterna ledande majoritetsparti med stöd av Centerpartiet och, efter 1998, Miljöpartiet.²⁶ Valet 2006 förde den borgerliga Alliansen till makten, under ledning av Moderaterna.

Variabelläget kan alltså sammanfattas enligt följande:

²³ Jfr Esaiasson m.fl. (2004), s. 110-113.

²⁴ www.skl.se/artikel.asp?C=5349&A=52375

²⁵ Andersson (2000), s. 279, 283, 291.

²⁶ Horgby (1999), s. 255.

Kommun	Linköping	Norrköping
Antal heltidsanställda	7274	8383
Politisk majoritet	Skiftande	Stabil

3.2 Val av metod och informanter

Data om de möjligheter till inflytande som beskrevs i föregående kapitel är inte enkelt tillgängliga i något färdigt material, eller konstaterbara för en utomstående, utan fås bäst tillgång till om man frågar de människor som är väl insatta i organisationens sätt att fungera hur det egentligen står till.

Valet av informanter gjordes efter två principer. För det första var det viktigt att få tillgång till centrala aktörer, i syfte att få så mycket information som möjligt. För det andra var det väsentligt att intervjua företrädare för olika ”sidor”. Detta i syfte att få en allsidig belysning av det kommunalpolitiska arbetet, och kunna tillämpa källkritiska principer på den information som gavs. Därför valdes både centralt placerade politiker och centralt placerade tjänstemän. Av tjänstemännen valdes kommundirektörerna och cheferna för den del av den kommunala förvaltningen som sysslade med utbildning. Beslutet att intervjua kommunssekreterarna togs sedan kommundirektören i Norrköping introducerat mig till kommunssekreteraren där. När den intervjun visade sig bli lyckad, bestämde jag mig för att göra motsvarande intervju även i Linköping. Bland politikerna valdes först bland ledamöter i kommunfullmäktige: en företrädare för majoriteten och oppositionen vardera. Dessutom intervjuades ordföranden för gymnasie- resp. bildningsnämnden i Norrköping och Linköping. Valet av företrädare för utbildningsområdet grundade sig på att det är ett omfattande kommunalt verksamhetsområde.

Samtliga tillfrågade utom två tackade ja till att medverka i undersökningen. Det ena av dessa nej kom sedan vederbörande tackat ja preliminärt, men senare visat sig vara uppbokad inom tidsramen för undersökningen. I detta fall hittades en ur ställningssynpunkt fullgod ersättare. I det andra fallet, utbildningsdirektören i Norrköping, lyckades kontakt aldrig riktigt tas, och någon ersättare stod inte att få tag på heller.

3.3 Operationaliseringar och utformning av intervjuguide

Då jag inför undersökningen inte hade relativt oklara idéer om vad jag skulle komma att hitta, kom intervjuguiden (se bilaga 1) att utformas som en serie allmänna frågor om de områden som den övergripande frågeställningen delats upp i (avsnitt 2.3). Frågan om uppgiftsfördelningen operationaliserades med tre frågor. Dels en om hur arbetsfördelningen såg ut i kommunen i allmänhet. Dels med två frågor om huruvida det huruvida det finns frågor som politikerna är mer respektive mindre engagerade i. Frågan om initieringsförfarandet operationaliserades med en fråga om just detta. Frågan om politikers kunskap om sin kommun var knepig att operationalisera direkt. Istället ställdes en fråga om på vilka sätt politikerna skaffar sig information om sin kommun och sin omvärld. För att kunna vara bättre informerade som grupp betraktat behöver politikerna i princip ha ett bättre informationssystem. ”Bättre” betyder här ”mer allsidigt”. Frågan om långsiktiga frågor operationaliserades med en fråga om hur sådana frågor hanteras.

3.4 Undersökningen

Inför undersökningen övervägdes frågan om löfte om anonymitet, i syfte att få de intervjuade att prata mer fritt. Effektiviteten i sådana löften är dock helt beroende av huruvida de kan ges trovärdighet. Då man undersöker relationer inom en och samma organisation är det dock för de insatta ofta tämligen enkelt att inse vilka de andra intervjuade är eller borde vara, i synnerhet om rör sig om just sådana ”känsliga” fakta och synpunkter om saker som bara ett fåtal kan ha tillgång till.²⁷ Ett löfte om anonymitet är dessutom moraliskt meningsfullt bara om man har möjligheter att med egna ansträngningar hålla det. I mitt fall hade samtliga informanter utom en sina kontor i Linköpings stadshus respektive Norrköpings rådhus. Flera av dem satt rentav i samma korridor. I två fall stötte jag på tidigare informanter när jag återkom för andra intervjuer. Det är därför min bedömning att ett löfte om anonymitet hade varit svårt att göra trovärdigt, och att ett sådant därför sannolikt inte hade tillfört någon ytterligare information till undersökningen.

Intervjuerna genomfördes under perioden 2008-06-04 och 2008-06-26. Den första kontakten togs per telefon, där uppsatsprojektet kort presenterades och önskan om en intervju framställdes. I flera fall lämnades meddelanden via sekreterare. Frågan om tidpunkt för intervju gjordes upp antingen direkt per telefon eller via e-post. Intervjuerna genomfördes på informantens kontor, eller i nära anslutning därtill. Samtliga intervjuer band-

²⁷ Jfr Westerheijden (1987), s. 49-50.

des med informantens godkännande. Intervjutiden var uppgjord till en timme, men de flesta intervjuer varande mellan 30 - 45 minuter.

Transkriberingen av inspelningarna genomfördes parallellt med och strax efter intervju-perioden. Detta arbete innebar även en preliminär genomgång av materialet som gav nya idéer till frågor som borde ställas. I den mån det befanns vara nödvändigt ställdes dessa frågor även till de informanter som redan hunnit intervjuas, per telefon eller e-post.

3.5 *Analys av det empiriska materialet*

Informantintervjuer brukar i allmänhet vara lättare att analysera än respondentditon. I de flesta fall rör det sig om att ta fram fakta. Under analysen med intervjuerna i denna undersökning har dock vissa komplikationer framträtt. En del informanter svarade ofta på frågorna genom att ge exempel, och det blev inte alltid klarlagt hur pass representativa dessa var. Informanterna yttrade sig ibland diffust och ungefärligt, och använde ofta tilläggsord som ”nog”, ”tycker jag” eller ”så att säga”. Här har det stundtals varit svårt att avgöra vad som är verkliga osäkerheter och vad som är verbala tics. Därtill är det ibland inte helt klart exakt vad de yttrar sig om. Handlar det om den egna kommunen eller gäller det kommuner i allmänhet? Beskriver de hur det faktiskt fungerar eller hur det borde fungera?

Under dessa omständigheter har det varit svårt att ställa upp kriterier för vad i det empiriska materialet som ska anses vara eller inte vara en väsentlig och fastslagbar skillnad mellan kommunerna. Även med undersökningen gjord är det svårt att ange kriterier befriande från subjektiva inslag. Detta har jag försökt kompensera genom att göra data och resonemang så transparenta som möjligt, så att läsaren själv har möjlighet att så långt som möjligt själv ta ställning till varje bedömning från min sida.²⁸

4. Resultat

I detta kapitel redogörs för intervjuundersökningens resultat. Redovisningen sker i fyra delar. Den första handlar om den faktiska arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän i konkreta ärenden. Den andra rör vilka frågor som engagerar eller inte engagerar politikerna i respektive kommun. Den tredje handlar om politikernas sätt att skaffa sig

²⁸ Jfr Esaiasson m.fl. (2004), s. 249-251.

information om verksamheten och om omvärlden. Den fjärde och sista tar upp kommunernas hantering av mer långsiktiga frågor.

Resultaten redovisas kommunvis, så att situationen i Linköping respektive Norrköping beskrivs i tur och ordning. Det är sällan, för att inte säga aldrig, som tjänstemännens och politikernas redogörelser blir direkt motsägelsefulla. Snarare tycks de framhäva olika aspekter av saken, främst de moment där de själva gör mycket och är aktiva. Därför redovisas tjänstemännens och politikernas svar sida vid sida. Varje avsnitt avslutas med en analys av vad presenterade fakta säger i relation till undersökningens frågeställning. Dessa analyser sammanfattas sedan i ett avslutande avsnitt.

4.1 Arbetsfördelning

I detta avsnitt redovisas informanternas redogörelser för kommunens beslutsprocess, med avseende på såväl formerna som innehållets härkomst, fram till det politiska beslutet. Det har fallit sig naturligt att beskriva denna process i tre steg – programformulering, initiering och beredning - vilket också gör beskrivningarna mer jämförbara.

Linköping

Till politikernas uppgifter sägs inledningsvis höra att ange den övergripande inriktningen för kommunens verksamhet. Detta beskrivs mer i detalj av en politiker:

Vi går till val, varje parti, på ett program, och de programmen används sedan för att skapa en majoritetsavsiktsförklaring. ”Vad vill vi?” Det består av ett tiotal sidor kanske, om vad för inriktning vi har. Sen använder vi dem i nästa steg för att ta de kommunala målen, som är utgångspunkten för arbetena, och utifrån dem sedan gör vi då de politiska prioriteringarna, och det här har ju tjänstemännen sedan som utgångspunkt för sitt arbete.²⁹

Därefter kommer initieringen av ärenden. Här finns vissa möjligheter även för utomstående aktörer att komma in i den politiska processen, så man i kommunen har ett system för medborgarförslag. En tjänsteman förklarar: ”Och det betyder ju att vilken invånare som helst kan vända sig till kommunen med en fråga. Företag kan vända sig till kommunen och vilja ställa frågor om bebyggelsehantering eller så.” Även om initiativet kan komma från utomstående understryker dock en politiker att ärendet ändå kräver politiskt stöd för att gå igenom:

²⁹ PL1 Denna och liknande förkortningar i följande fotnoter hänvisar till olika informanter. För förklaring av beteckningarna, se referensförteckningen.

Då har ju initiativet kommit från några utomstående så att säga, men då kan ju inte de ge i uppdrag åt tjänstemännen att jobba fram det där, utan det måste ju gå via politiken, eller annan tjänsteman skulle kunna ta tag i det också.³⁰

För det mesta väcks dock ärendena internt. Somliga ärenden väcks genom motioner till fullmäktige eller genom initiativ i nämnder. Dessa får då redan från början en tydlig prägel av att vara ett avgränsat ärende. Många internt väckta ärenden finner dock informanterna svåra att redogöra för var de börjar. Många frågor, i synnerhet större frågor, är snarare processer ”som växer fram och det är svårt att säga vad som är hönan och vad som är ägget”³¹. Samtliga politiker och tjänstemän nämner det ovan beskrivna handlingsprogrammet som vägledande för vilka frågor man kommer att syssla med. Dessa behöver dock omsättas i konkret politik, och detta kan ta sig olika former. En politiker beskriver exempelvis hur man när man tog fram planer för Gamla Linköpings³² framtid inledde arbetet med en heldag där politiker och tjänstemän diskuterade frågan från grunden. Informanterna talar om ”ett samspel” eller ”en dialog” mellan politikerna och tjänstemännen.

Såväl politiker som tjänstemän nämner möjligheten för tjänstemän att initiera frågor. Detta beskrivs av både politiker och tjänstemän som en del av tjänstemannauppdraget. En tjänsteman beskriver det som att man har till uppgift att genom samtal väcka politikernas intresse: ”titta närmare på det, eller det skulle vara intressant att veta”³³. En politiker talar om att även om att vikten av att tjänstemän pekar på omvärlden och väcka frågor utifrån det. När det gäller tjänstemännens möjlighet att driva ärenden självständigt nämner dock både en politiker och en tjänsteman vikten av att tjänstemän tidigt kommunicerar med politikerna om sådana initiativ. En tjänsteman säger ”är det frågor som man själva väcker så får man ju gå med sin fråga väldigt tidigt i processen till politiken”³⁴. En politiker menar att ”en klok tjänsteman som har varit med länge vet ju också att det handlar väldigt tydligt om att förankra frågor. [...] Och jag tror att det vore för en tjänsteman att driva en fråga själv utan att ha tänkt på förankringen, genom sin chef eller genom politiken, det brukar bli problem, det brukar bli motstånd.”³⁵

³⁰ PL3

³¹ PL3

³² Gamla Linköping är ett friluftsmuseum med Linköpings-hus byggda kring förra sekelskiftet. Det är ett av stadens mer betydande turistmål.

³³ TL3

³⁴ TL1

³⁵ PL2

Därefter vidtar en beredningsprocess. Vissa ärenden är förvisso ”ganska givna kanske, då så tar ju tjänstemännen hand om det hela”³⁶ men i många fall är politikerna själva involverade även i detta framtagande, genom att man ger vägledning till tjänstemännen och stämmer av efter hand. I kommunstyrelsen har man ett särskilt planeringsutskott där politiker från samtliga partier i kommunstyrelsen är representerade. Jämte det finns även en del andra samrådsorgan. Det för tillfället regerande majoriteten ”har en gång i veckan någonting som de kallar för alliansens kommunalrådsberedning. Och där sätter de dagordningen. Så är det så att de är intresserade av en viss fråga eller vill få tidig information om någonting eller så då tar de kontakt med mig och säger att det här är en fråga som vi vill ta upp.”³⁷ Även inom nämnderna har man en sådan dialog mellan presidiet och tjänstemännen:

Ordföranden och vice ordföranden kan komma med synpunkter på olika ärenden och ge, ja det har oftast skrivits fram en handling vid de tillfällena som man har möjlighet att läsa, och då kan man komma med synpunkter och säga att det där ska vi inte ta upp nu för det har inte kommit så långt, eller också kan man ställa frågor, varför är inte det här beaktat och så där och så kan man ju komma med anvisningar.³⁸

Norrköping

Även i Norrköping sker den initiala viljan genom de politiska program som man går till val på: ”i vårt fall har vi tre partier i majoritet här då, och de har kommit överens om ett 71-punktsprogram som de har tänkt sig att genomföra under sin mandatperiod här”³⁹. Dessa program ska sedan omsättas i konkret politik:

Men de program som vi fattar beslut om i kommunfullmäktige, de programmen bryts sedan ned i årsvisa uppdragsplaner ifrån politiken och nämnderna. Så då bestämmer man sig för att det här året ska det finnas det här i vårt uppdrag, i uppdragsplanen, och sedan tar förvaltningen då fram en verksamhetsplan som talar om, vi talar om politiskt vad som ska göras, vilken inriktning det får på politiken i programmen.⁴⁰

Sedan kommer det till initiering. Här nämner flera informanter kort de formella sätten: medborgarförslag, motioner från ledamöter eller revisorer i fullmäktige, initiativ från

³⁶ PL3

³⁷ TL1

³⁸ PL3

³⁹ TN2

⁴⁰ PN1

nämnder. En tjänsteman nämner också att ärenden även kan komma från utanför kommunen, från staten eller länsstyrelsen. En tjänsteman nämner att många av de politiska initiativen tas i samband med budgetprocessen ”som ju är det kanske främsta sättet för politiker att styra idag. Där lägger man ju då pengar på det man vill satsa på, mer eller mindre, det ska ju vara avvägningar”⁴¹. En hel del av arbetet handlar om att bryta ned programmet

Det är heller inte ovanligt med initiativ från verksamheten själv. ”Det kan ju vara någon verksamhet som ser att här skulle vi, det här har vi snappat upp, det här har vi hört, det här låter spännande, det här skulle vi vilja göra något av.”⁴² En tjänsteman formulerar det som att tjänstemännen också har...

... ett utvecklingsuppdrag [...] man ska också utveckla kommunen eller sin förvaltning som man har att sköta och det kan ju vara idéer som kommer upp från verksamheten och som man också kan ta upp på möten och så där. Och det ena ger det andra som ger det tredje och så är det ett ärende eller ett initiativ från något håll. Om det behövs. Det behövs ju inte alltid formella ärenden utan man kan göra saker och ting ändå.⁴³

Därefter följer beredning. En tjänsteman beskriver: ”sakkunniga tjänstemän som får ett ärende i sin hand, som har initierats någonstans ifrån och sen så tittar de på det här och sen så har de sin faktabank och så tittar de på lagstiftningen, kanske ringer länsstyrelsen och kollar med någon annan kommun, och sedan gör man avvägningar eller eventuellt stämmer av mot politiken. För det kan ju vara om det är lite känsligt, att man hör med kommunalråden om ’hur hade ni tänkt här, blir det bra om vi föreslår det eller det?’”⁴⁴ Två av politikerna framhåller ordförandenas viktiga roll i denna process. En nämndordförande beskriver ”vi börjar alltid med att ha en ordförandeberedning, där jag som ordförande då träffar tjänstemännen för att ge någotsånär färdriktningen då, vart jag tycker att man vill i de här frågorna”⁴⁵. En annan politiker nämner dessa möten som en möjlig källa till inflytande för tjänstemän:

I synnerhet ordföranden har ju en väldigt stor makt genom att man styr föredragningslistans utseende och genom att man har väldigt mycket kontakter med tjänstemännen som vill stämna av med ordföranden om vilken inriktning

⁴¹ TN1

⁴² PN1

⁴³ TN1

⁴⁴ TN2

⁴⁵ PN3

man ska ha på olika saker och ting som är av större betydelse. Men i den avstämningen sker ju en dialog också, får man hoppas, alltså de ledande tjänstemännen har ju också en väldigt stor makt att i den dialogen med den här ordföranden påverka också inriktningen.⁴⁶

Hur mycket man behöver stämma av beror på ärendets beskaffenhet. En tjänsteman kommenterar en motion från oppositionen: ”Och häri finns det ju inget, majoritetspartierna är ju emot det där, så här vet man vad man skulle föreslå. Det var ganska tydligt i deras politiska program.”⁴⁷ Däremot krävdes det desto mer i ett samarbete med Linköping om en gemensam klimatvision:

Då stämmer ju ofta våra politiker av med deras då, så att säga, politikerna pratar med varandra och tjänstemännen pratar med varandra och då kanske det krävs gemensamma möten då. Så det här har ju varit ett sådant ärende där man haft en gemensam workshop då med både politiker och tjänstemän, och där man haft ett intensivt förhandlande.⁴⁸

Analys

På det hela taget förefaller arbetsfördelningen i policyprocessen vara fördelad på samma sätt i de båda kommunerna. Formulerandet av den politiska viljan sker på samma sätt, kommunikationen mellan tjänstemän och politiker har en likartad omfattning och initiativen tas av samma aktörer.

Det framkommer utrymmet för tjänstemännens initiativ är likartat i båda kommunerna. I båda fallen handlar det om att utveckla verksamheten.

Som nämndes i kapitel två är inte initiativ från tjänstemännens sida förvisso inte i sig något som behöver innebära mindre inflytande för politikerna. Så länge dessa är klara över vad de vill åstadkomma torde detta bara vara en högst önskad hjälp.

Skillnaden ligger i så fall i att Linköpings-informanterna tydligare understryker vikten av att förankra sådana initiativ i politiken tidigare. Detta kan tolkas som att tjänstemännen i Norrköpings kommun har friare händer att arbeta själva med egna initiativ, en frihet som skulle innebära mindre inflytande för politikerna. Å andra sidan har jag inga direkta utsagor från Norrköpings-informanterna som styrker detta.

⁴⁶ PN2

⁴⁷ TN2

⁴⁸ TN2

4.2 Information

Linköping

Viktiga informationskällor är de handlingar som tjänstemän producerar och skickar ut inför möten, och muntliga dragningar från desamma. ”Kommunens verksamhet diskuteras ständigt i planlagda möten under en dag/vecka. Vid dessa beredes varje cheftjänsteman (förvaltningschef) tid för dragning av sina frågor, dels för information till övriga, dels för ev. behov av samordning med andra förvaltningar/verksamheter.” Även nämndordföranden har liknande möten. En tjänsteman understryker att informations- och beslutstillfällen är separerade: ”alla kommunstyrelse ärenden passerar genom kommunalrådsberedningen. Och det betyder ju att en vecka innan kommunstyrelsen sammanträder så går vi igenom alla ärenden. Och det är grundregeln kan man säga. Men är det så att det är komplicerade ärenden eller ärenden som är av särskilt politiskt intresse eller det är långa processer eller vad det är, då har vi ju lyft upp dem, alltså till möten med politiker innan.”⁴⁹ En del informeringsarbete genomförs också i de samrådsorgan som tidigare nämnts: planeringsutskottet och alliansens kommunalrådsberedning.⁵⁰

Förutom detta förekommer även andra informationskällor. En politiker uppger ”pres- sen” som viktig källa.⁵¹ Man gör även studiebesök ute i verksamheten, exv. gör barn- och ungdomsnämnden besök på skolor då och då.⁵² Politikerna blir också ofta inbjudna till för att träffa representanter för grupper, företag och föreningar.⁵³ En politiker framhåller även kontakter med invånare, genom e-post, brev, telefonsamtal men även vid mer spon- tana möten i affären, vid badplatsen o dyl.⁵⁴

När det kommer till omvärldsbevakning sker även den genom pressen, men också ge- nom kontakter med ”intresseorganisationer, partiorganisationer”, olika departement och statliga verk och olika nätverk, såväl inom Sverige som utomlands. Det kan även ske ge- nom kontakter och studiebesök i andra kommuner. Flera framhåller samtliga Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som en viktig organisation i detta avseende.⁵⁵

Norrköping

⁴⁹ TL1

⁵⁰ Se avsnitt 4.1.

⁵¹ PL1

⁵² PL2, TL2

⁵³ PL1, PL2

⁵⁴ PL1

⁵⁵ PL1, PL2, TL3

Även här är tjänstemännens information den klart viktigaste. Det rör då dels de regelbundna redovisningar de tar fram, dels om de föredragningar man får av ärenden inför beslut: ”vi får upp ärenden till kommunstyrelsen, och då har vi först ett informations-sammanträde, då vi går igenom alla ärenden som ligger, tjänstemän som kommer och föredrar, möjlighet att ställa frågor, möjlighet att ta med ärenden in och politiskt diskutera det, för att sedan efter fjorton dagar komma tillbaka och fatta beslut i de olika ärendena”⁵⁶. Man har även seminarier inom nämnderna för att bygga upp kunskap inom sitt område.⁵⁷ En politiker nämner även mötena med andra politiker som en källa till information, som när förstanamnen i varje nämnd samlas och informerar varandra om aktuella frågor.⁵⁸ Politiker nämner också kontakter med medborgare, brukare av verksamheten eller studiebesök ute i verksamheten som en källa till information.⁵⁹ När det kommer till omvärldsbevakning nämns massmedia, konferenser, information från olika departement, partiernas egna organisationer⁶⁰ samt studiebesök i andra kommuner⁶¹, samt ett nätverk som kallas ”14-kommuner”⁶², som källor.

Analys

Även här kan vi konstatera att procedurerna för att hålla politikerna informerade i mycket liknar varandra. Information skickas ut i förväg enligt liknande principer, och åtminstone kommunstyrelserna har separerade möten, så att de inte behöver hasta fram ett ställningstagande.

När det gäller mångfalden i informationskällorna kan vi konstatera att man i båda kommunerna nämner olika typer av media, studiebesök ute i verksamheten samt olika kontakter med medborgare som källor till information om kommunen och verksamheten. Politikerna i Linköping nämner utöver detta inbjudningar till olika arrangemang och möten med föreningar som möjliga informationskällor.

När det kommer till omvärldsbevakning nämner informanter från båda håll information från departementen, studiebesök i andra kommuner, partiorganisationerna, kommunnätverk samt olika intresseorganisationer. Ingen i Norrköping nämner SKL explicit, men att

⁵⁶ PN1

⁵⁷ PN3

⁵⁸ PN2

⁵⁹ PN1, PN3

⁶⁰ TN1

⁶¹ PN1

⁶² PN3

tro att en kommun inte skulle använda sig av en organisation där man själv är medlem tycks föga troligt. I Linköping nämner en informant dessutom ”statliga verk” som informationskälla. Även i detta fall har jag dock svårt att tro annat än att det är ett förbiseende från Norrköpings-informanternas sida.

4.3 Engagemang

Linköping

Ingen av informanterna är benägen att peka ut speciella politikområden som mindre engagerande än andra. En politiker nämner näringslivsfrågor som ett område som inte många fritidspolitiker är engagerade i ”men vi som är på heltid är det definitivt”⁶³. Snarare är det så att olika politiker specialiserar sig inom olika områden, vanligen relaterat till ett nämnduppdrag. Däremot gör vissa informanter distinktioner kring olika frågors beskaffenhet. En politiker beskriver det som att det dels handlar om ”frågor som är mer ideologiskt betingande, i synsätt på hur man vill att samhället ska utvecklas” och ”frågor som ligger medborgarna nära”.⁶⁴ Ytterligare en politiker menar att det har att göra med ”hur allmänheten kommer in i olika ärenden och tycker till”⁶⁵. Två tjänstemän menar att de frågor som går att göra politik av. De talar om ”ärenden där det finns utrymme för mycket politiska diskussioner”⁶⁶ samt ”lokala frågor, för man här ju lokalpolitiker” [---] Eller också är de kanske realpolitiska. Säger det ena det så ska den andre säga det.”⁶⁷ En tredje tjänsteman beskriver det som att politikerna är mest intresserade av ”de verksamheter som rör det kommunala uppdraget, alltså verksamheterna som kommunerna har att bedriva gentemot medborgarna”⁶⁸.

När det gäller frågor som är mindre intressanta räknar en tjänsteman räknar upp ”frågor där kommunen är arbetsgivare och vi har stödprocesser som behövs för att vårt system ska fungera och så. [---] Alltså vi kan nog se, om man ser på delegationsordningen att arbetsmiljö, personal- och arbetsgivarfrågor, ekonomihantering, då talar jag inte om ekonomistyrning utan mer rutinmässigt”⁶⁹ En annan tjänsteman nämner ”ekonomiska rapporter [...] internkontor, lokalplanering [...] projekt som rullar på men som behöver lik-

⁶³ PL2

⁶⁴ PL2

⁶⁵ PL1

⁶⁶ TL2

⁶⁷ TL3

⁶⁸ TL1

⁶⁹ TL1

som förnyas”⁷⁰. Politikerna nämner i detta sammanhang ”en rad personal- och driftsfrågor”⁷¹ och ”de inre frågorna”⁷².

Norrköping

Även här är informanterna obenägna att nämna särskilda politikområden som väcker mer engagemang bland politiker än andra. Snarare har olika politiker olika hjärtefrågor. Där emot går det att peka ut andra principer. En politiker menar att ”om massmedia har börjat fokusera på en fråga så kommer med hög sannolikhet också politikerna att börja fokusera mer på den frågan”⁷³. En annan tar som exempel arbetet med den nya gymnasiereformen, eftersom ”det handlar ju då om att välja framtidsväg”⁷⁴.

När det gäller vilka frågor som är mindre engagerande nämner en politiker ”en lång rad bygglovsärenden” som egentligen aldrig behandlas politiskt, utan bara skrivs under.⁷⁵ En annan nämner personalfrågor, som styrs från ett centralt kontor, och som man inte hanterar i nämnderna.⁷⁶ En tredje säger att det finns ”en rad delegationsbeslut” men att dessa redovisas i kommunstyrelse och nämnder.⁷⁷ Utöver dessa yttranden är dock samtliga politiker ovilliga att vidgå att det skulle finnas sådana ärenden. En politiker säger att ”Javisst, det finns det ju. Men det kommer ju ändå till ett politiskt ställningstagande på något sätt. Det är ju väldigt begränsat egentligen delegationerna vad man kan jobba självständigt.”⁷⁸ En annan politiker uttrycker det så här:

Det skulle inte vara någon bra ordning om politiker satt och diskuterade varje detaljfråga. Men notera att en kommun är politiskt styrd, vilket innebär att en politiker kan när som helst lyfta vilken fråga som helst. [...] även för vad chefen gör inom ramen för sin delegation är politikerna ytterst ansvariga.⁷⁹

Analys

I båda kommunerna uppger informanterna att inget politikområde är mindre prioriterat än något annat. Däremot pekas det ut en rad andra principer för frågor som är mer in-

⁷⁰ TL2

⁷¹ TL1

⁷² PL2

⁷³ PN2

⁷⁴ PN3

⁷⁵ PN2

⁷⁶ PN3

⁷⁷ PN1

⁷⁸ PN1

⁷⁹ PN2

tressanta: I Norrköping nämns massmedias roll, i Linköping talar informanterna om ”lokala frågor”, frågor som har utrymme för politisk debatt eller om frågor som står medborgarna nära. Även om dessa svar i en rent semantisk mening inte är samma sak tolkar jag dessa svar som i praktiken pekades på samma sak. De olika beteckningarna pekar ut typer av frågor som kan inverka på politikernas möjligheter att bli omvalda. Jag ser ingen anledning att tro att denna typ av frågor skulle vara av större omfattning i den ena kommunen än i den andra.

I båda kommunerna nämner även informanterna personalfrågor som ett område som i hög grad är överlämnat till tjänstemännen. Man nämnder även en rad s.k. rutinärenden som något som inte får mycket uppmärksamhet från politiskt håll. I Linköping nämnder dock informanterna sammantaget fler konkreta områden där politikerna är mindre engagerade, medan informanterna i Norrköping talar mer allmänt om att en rad beslut tas på delegation. Detta kan tolkas som att politikerna i Norrköping är engagerade i fler frågor, och därmed utövar ett vidare inflytande. Det bör dock att allt det som informanterna i Linköping anger utan problem kan tänkas ingå i begreppet ”delegation”. Det kan därför knappast anses säkerställt att det föreligger någon verklig åtskillnad på denna punkt.

4.4 Långsiktiga frågor

Linköping

Här framhålls från många håll att man hanterar dessa frågor genom breda lösningar, genom att försöka få till bredare majoriteter än de som vanligen styr i kommunen. De framhåller vikten av samråd tidigt i processen.⁸⁰ Detta samråd inkluderar både politiker och tjänstemän. Apropå en översiktsplan som tagits fram i kommunen under en längre tid formulerar sig en tjänsteman enligt följande: ”det har ju beretts inom olika tjänstemannagrupper och inom olika politiska grupper [ohörbart] och vi har ju ett planeringsutskott i kommunen som, där sitter alla kommunalråd och gruppleddare, så det är liksom kärnberedningsgruppen i kommunen och de har då ett mycket stort ansvar i den här översiktsplanen för staden. Så de har ju kontinuerligt fått rapportering om hur arbetet fortskrider och gett sitt godkännande till att liksom arbeta vidare i processen”⁸¹. Vikten av politisk enighet i långsiktiga frågor framhävs också av en tjänsteman: ”Ja, där är ju, tycker ju vi då, och också försöker påverka majoriteten att förankra det i oppositionen

⁸⁰ PL1, PL3

⁸¹ TL2

också.”⁸². Enligt samma tjänsteman verkar tjänstemännen ofta som medlare för att åstadkomma dessa breda uppgörelser: ”Politiken kan ju lätt bli lite introvert, vi i vårt parti, vi inom alliansen, vi inom socialdemokratin, och då brukar vi vara lite portöppnare där, tycker jag.”⁸³ En tjänsteman framhåller att sådana frågor ofta delas upp i mindre frågor, för att göra dem hanterbara inom de ramar som mandatperioderna utgör: ”Ofta så att man fattar ett inriktningsbeslut och säger att ’vi ska göra det här, det tar kanske fem år’ eller nånting. Sedan så sätter man ju ofta, när vi gör det så gör vi ofta en avstämningspunkt.” Samma tjänsteman fortsätter ”man kan fatta ett inriktningsbeslut på fem år men man sätter ju inte av en budget för alla fem åren. Och den kräver ju liksom att man jobbar med delavstämningar och så, betraktar det som delprojekt kan man säga då”⁸⁴.

Norrköping

I Norrköping understryker både politiker och tjänstemän vikten av en bred politisk samsyn i de frågor som sträcker sig över mandatperioderna. En tjänsteman beskriver: ”här är man väldigt tydlig när det gäller den typen av frågor [...] så är man överens över blocken mellan opposition och majoritet. Det finns frågor där man säger att ’de här är så långsiktiga eller viktiga, de bär 20-30 år framöver, där måste vi ta ett gemensamt ansvar’ [...] Och då blir det ju en väldigt konstig situation både för medborgarna i kommunen och naturligtvis för alla som jobbar där också för man vet inte riktigt vilket ben man ska stå på. Ska jag utföra det här eller inte?”⁸⁵. Denna breda samsyn ordnas genom att man redan från början tar in oppositionen i de grupper som jobbar med dessa frågor. En politiker beskriver: ”vi tillsätter en arbetsgrupp inom nämnder, som består av politiker, både från koalitionen då, eller oppositionen och ifrån majoriteten, där vi också har tjänstemän med i de här arbetsgrupperna, där vi tittar på hur vi gör tidsplaner och vad som ska göras vid olika tillfällen”⁸⁶.

Analys

Även i detta fall beskriver informanterna mycket liknande förfaranden i båda kommunerna. Arbetet med sådana frågor sker i grupper med såväl tjänstemän som politiker, både från majoriteten och oppositionen. I båda fallen är man mån om att åstadkomma

⁸² TL3

⁸³ TL3

⁸⁴ TL1

⁸⁵ TN1

⁸⁶ PN3

breda uppgörelser som ska hålla oavsett vem som sitter i majoritet. En tjänsteman i Linköping anger uttryckligen att tjänstemännen är en pådrivande kraft för att åstadkomma denna enighet. Tjänstemännen i Norrköping säger inget om sin egen roll i dessa processer, men en framhåller det som önskvärt ur ett organisatoriskt perspektiv att denna enighet uppnås. Det finns dock inget som tyder på att tjänstemännen i den ena kommunen tar hand om dessa processer i *större* utsträckning än i den andra, och därmed heller inget som tyder på ett större politikerinflytande i detta avseende.

4.5 Sammanfattning

Under samtliga områden som här har beskrivits, arbetsfördelningen i beslutsprocessen, informationsinhämtningen, graden av engagemang i olika frågor samt hanteringen av långsiktiga frågor, har kunnat konstateras att kommunerna inte skiljer sig åt, eller att de skillnader som eventuellt kan påvisas är osäkra. När det gäller arbetsfördelningen fanns en möjlig åtskillnad i fråga om hur pass stor frihet man som tjänsteman har att initiera och arbeta med frågor på egen hand. Denna åtskillnad baserade sig dock enbart på Norrköpings-informanternas utlämnande av kommentarer i frågan. I fråga om graden av engagemang kan möjligen vissa utsagor tolkas som att politikerna i Norrköping täcker ett större frågeområde, men en sådan tolkning stöter på starka invändningar.

5. Diskussion och slutsats

I det förra kapitlet framkom att i den mån den empiriska undersökningen kunde påvisa några skillnader mellan kommunerna så var dessa små och osäkra. I detta kapitel diskuteras resultatets reliabilitet samt slutligen dess förhållande till undersökningens utgångspunkter.

5.1 Metoddiskussion

På den nivå som frågeställningen ligger hade milsvida skillnader förvisso varit mycket anmärkningsvärda. Ändå gör osäkerheterna i den empiriska undersökningen att de skillnader som möjligen kan påvisas inte kan anses säkert fastslagna. Exempelvis var det många informanter som uppfattade frågorna om huruvida det finns frågor som politikerna är mer eller mindre engagerade i som att de enbart gällde det som de kallade ”politiska frågor” och inte alla de saker som kommunen sysslar med (vilket var vad frågan avsåg). I

ett sådant uppenbart fall var det inga problem att förtydliga frågan, men på det hela taget visade sig frågornas allmänna karaktär vara till förfång för möjligheterna att göra data jämförbara. Det faktaurval som olika informanter redovisade blev starkt beroende av dessas benägenhet att ”prata själva”. Nu finner jag ingen anledning att tro att någon informant medvetet skulle ha farit med desinformation, men det är ändå tydligt att mycket hade kunnat vinnas i reliabilitet med bättre förberedda, mer detaljerade frågor.

Man skulle i detta sammanhang kunna argumentera kring fallens omständigheter. Teorin om att politisk stabilitet ger mer inflytande åt politikerna kan sägas ha ”goda odds” i ett avseende. Den stabila kommunen, Norrköping, är socialdemokratisk, och det är sedan tidigare belagt att socialdemokratiska kommunpolitiker i allmänhet är mer kritiskt inställda till de kommunala tjänstemännens befogenheter än de borgerliga partiernas (framförallt moderaternas) representanter.⁸⁷ Teorin skulle därmed inte ha klarat sig trots gynnsamma omständigheter och undersökningens nollresultat skulle kunna sägas vara säkrare.⁸⁸ Detta uppvägs dock av omständigheten att de undersökta fallen ändå inte utgör några perfekta kontraster beträffande den oberoende variabeln. Även om Norrköping utan tvivel kan kallas för en betydligt mer politiskt stabil kommun än Linköping, så är den ändå inte något Vellinge. Det borgerliga blocket *har* fått majoritet i ett val, och den majoritet som finns är inte så stark att den kan räkna med att ha nästa valseger som i en liten ask.⁸⁹

5.2 Resultatdiskussion

Utifrån ovanstående överväganden kan sammanfattningsvis sägas att undersökningen i sin helhet *inte* ger några belägg för teorin att politisk stabilitet ökar politikernas möjligheter till inflytande. Detta beror i viss mån på bristande precision i den empiriska undersökningen. Vissa omständigheter som framkom i undersökningen kan dock tala för att även en mer detaljerad undersökning av Norrköpings och Linköpings kommun skulle komma fram till samma resultat. Som vi kunde se i undersökningen (avsnitt 4.1 och 4.4) deltar både majoritet och opposition på i mångt och mycket samma sätt i policyprocesserna. Ordförandena för nämnder och kommunstyrelse spelar visserligen en central roll i kontakterna med tjänstemännen i beredningen, men båda sidor är ändå i hög utsträck-

⁸⁷ Montin (2002), s. 100, 118.

⁸⁸ Esaiasson (2004), s. 180.

⁸⁹ Majoriteten i Norrköping har för närvarande 42 av fullmäktiges 85 mandat. Av de övriga mandatet hör 39 till de fyra borgerliga partierna, 2 till Sveriges pensionärs intresseparti och 2 till Sverigedemokraterna. (www.norrkoping.se/organisation/kommunfullmaktige/mandat/)

ning närvarande under hela policyprocessen. Därmed vinner alla mer av den ”regerings-
erfarenhet” vars motsvarighet på riksplanet förebehålls de partier som ingår i regeringen.

Noteras bör dock återigen att denna undersökning har rört sig på det institutionella pla-
net. Det ovan anfördas pekar däremot i riktning mot att även om den politiska stabiliteten
inte spelar någon större roll för politikerinflytandet i kommunerna, så kan ändå *politi-
kerstabiliteten* vara en faktor av betydelse. En av informanterna gjorde följande kommentar:
”Man talar ju ibland om att politiker inte ska sitta för länge, men jag tror samtidigt att
om vi skulle byta för ofta skulle politikerna tappa makten till tjänstemännen. Den första
mandatperioden skulle gå åt till att förstå hur man ska påverka styrsystemet och vilka
kontakter, lära sig prioritera frågor och så.”⁹⁰ Erfarenhet av regerandet skulle alltså all-
jämt förmodas kunna spela en roll i kommunalpolitiken, men denna erfarenhet ligger i så
fall inte i partiinstitutionerna, utan på det personliga planet.

⁹⁰ PL1

Referenser

Litteratur

- Andersson, Sten (2000) ”Politik och demokrati”, s. 226-356 i Hans Nilsson (red.) *Norrköpings historia 1900-talet*. Linköping: Centrum för lokalthistoria.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1962) ”Two Faces of Power”, s. 947-952 i *The American Political Science Review*, vol. 56, no. 4.
- Beckman, Svante (1987) ”Sorterad makt” i Olof Petersson (red.) *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons.
- Dahlström, Edmund (1987) ”Maktanalysens kontextuella och ideologiska förankring”, s. 57-82 i Olof Petersson (red.) *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons.
- Horgby, Björn (1999) ”Makt och demokrati under 1900-talet”, s. 219-378 i Hans Nilsson (red.) *Linköpings historia 1900-talet*. Linköping: Centrum för lokalthistoria.
- Korpi, Walter (1987) ”Maktens isberg under ytan”, s. 83-117 i Olof Petersson (red.) *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons.
- Lane, Jan-Erik & Hans Stenlund (1984) ”Power” i Giovanni Sartori (red.) *Social Science Concepts*. London: Sage.
- Lukes, Steven (2005) *Power – A Radical View*, andra upplagan. Hampshire (New York): Palgrave Macmillan
- Montin, Stig (2002) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Peters, B. Guy (2001) *The Politics of Bureaucracy*, femte upplagan. New York: Routledge.
- Petersson, Olof (1987) ”Introduktion”, s. 7-26 i dens. (red.) *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons.
- Strömberg, Lars (1983) ”Kommunalförvaltningen”, s. 166-188 i Lars Strömberg & Jörgen Westerståhl (red.) *De nya kommunerna*. Stockholm: Liber.
- Westerheijden, Don F. (1987) ”The substance of a shadow – A critique of power measurement methods” i *American Politics*, vol. 1987/1, s. 39-59.

Internet

Mandatfördelningen i Norrköpings kommunfullmäktige:

www.norrkoping.se/organisation/kommunfullmaktige/mandat/ (Hämtad 2008-08-01)

Antal anställda i svenska kommuner 2007:

www.skl.se/artikel.asp?C=5349&A=52375 (Hämtad 2008-05-25).

Informanter

Linköpings kommun

PL1: kommunalråd, 1:e vice ordförande i kommunstyrelsen

PL2: kommunalråd, 2:e vice ordförande i kommunstyrelsen

PL3: kommunalråd, ordförande i bildningsnämnden

TL1: kommundirektör

TL2: kommusekreterare

TL3: utbildningsdirektör

Norrköpings kommun

PN1: kommunalråd, 1:e vice ordförande i kommunstyrelsen

PN2: oppositionsråd, 2:e vice ordförande i kommunstyrelsen

PN3: ordförande i gymnasienämnden

TN1: kommundirektör

TN2: kommusekreterare

Bilaga 1: Intervjuguide

Inledning om intervjuens syfte och teman.

Är det i sin ordning att använda bandspelare?

Frågor

Hur ser arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän ut i praktiken?

Hur uppstår nya frågor inom kommunen?

Finns det frågor som engagerar politikerna / er politiker mer än andra, där ni går in och styr mer? Vilka?

Finns det frågor som ni tjänstemän / tjänstmännen hanterar utan politikernas inblandning? Vilka?

Hur hanterar ni frågor om långsiktig planering för kommunens framtid?

På vilka sätt får politikerna / ni politiker information om kommunen, dess verksamhet och omvärld?

Det var mina frågor. Är det något som du vill tillägga eller fråga om? Kan du rekommendera någon annan som jag kan vända mig till för mer information i dessa frågor? Är det i sin ordning att återkomma om det skulle dyka upp något ytterligare?