



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

MELLAN STUPRÖR OCH HÄNGRÄNNOR

Om skillnader i strategers strategier beroende på organisationsstruktur

Jenny Hellsten

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT 2021
Handledare:	Louise Skoog
Examinator:	Vicki Johansson

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk):	Mellan stuprör och hängrännor – Om skillnader i strategers strategier beroende på organisationsstruktur
Titel (engelsk):	Captured between the vertical and the horizontal - On the differences in strategists strategies, depending on organisational structures
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT 2021
Handledare:	Louise Skoog
Examinator:	Vicki Johansson
Nyckelord:	Organisationsstruktur, horisontell specialisering, hierarkisk position, strategier, tjänstepersoner strategier

Syfte: Uppsatsens syfte är att ytterligare öka kunskapen om offentliga tjänstepersoner och vad som påverkar dem. Det existerar mycket forskning om tjänstepersoner, men uppsatsen fyller en lucka i befintlig forskning genom att explicit studera hur organisationsstruktur påverkar strategier. De frågeställningar som uppsatsen besvarar är om skillnaden i organisationsstruktur, i form av horisontell specialisering, mellan kommuner påverkar strategers strategier, och om strategers strategier påverkas av strategers hierarkiska position inom organisationen. Forskningsfrågorna gör att uppsatsen även ökar förståelsen för de tjänstepersoner som benämns strategier.

Teori: De teorier som används är olika strategier som tjänstepersoner visats använda, dels vad gäller strategier för att få till förändring (Kingdon 1995, Dewulf & Beuwen 2012), men också strategier som används för att hantera krav (Lipsky 2010) och strategier i förhållande till politik och ledning (Lundquist 1998). För att undersöka vad i organisationen som kan påverka val av strategier används horisontell specialisering och hierarkisk position och Gulick (1937) och Egebergs (2012) resonemang om detsamma.

Metod: Uppsatsen är en jämförande fallstudie som genom kvalitativa intervjuer med vinjettmetoden samt en dokumentstudie som jämför två kommuner och två olika hierarkiska positioner för tjänstepersoner.

Resultat: I fallstudien prioriterar de verksamhetsnära strategierna i kommunen med hög horisontell specialisering politiken högre än vad de gör i kommunen med låg eller ingen horisontell specialisering. Samtliga strategier i kommunen med hög horisontell specialisering använder organisationens gränsdragningar för att hantera problem, dilemman och för att samarbeta över gränserna.

Centrala strategier är mer känsliga och följsamma för den politiska viljan. De känner in, väntar in och ger upp när de inte tror att de får gehör för sina förslag. De är även mer lojala mot politik och ledning, även när de själva tycker att ledningen gör fel. Verksamhetsnära strategier värderar sin egen verksamhet högt och strider även vid motstånd för sin övertygelse med hjälp av flera olika strategier.

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	4
1.2 Syfte och frågeställningar.....	7
1.2 Uppsatsens disposition	8
2 Tidigare forskning.....	9
2.1 Vad vi vet om offentliga tjänstepersoner.....	9
2.1.1 ...och vilka strategier de använder	12
2.2 Vad vi inte vet om offentliga tjänstepersoner.....	14
2.2.1 Organisationens påverkan på tjänstepersonen.....	15
3 Teoretisk referensram.....	17
3.1 Strategier	17
3.1.1 Policyentreprenör och förändring.....	17
3.1.2 Gräsrotsbyråkraten och höga krav	18
3.1.3 Ämbetsmannen och lojaliteten	19
3.1.4 Strategier för strategier	20
3.2 Formell organisationsstruktur.....	21
3.2.1 Varför påverkar strukturen strategers strategier?	23
3.3 Analytiskt verktyg	25
4 Tillvägagångssätt.....	28
4.1 Jämförande fallstudie	28
4.1.1 Val av fall	28
4.1.2 Fallkommun 1 – Traditionell horisontellt specialiserad kommunorganisation	29
4.1.3 Fallkommun 2 – Avsektoriserad kommunorganisation.....	30
4.2 Vinjetter.....	30
4.2.1 Konstruktion av vinjetter.....	31
4.2.2 Val av respondenter.....	32
4.3 Dokumentstudie	33
4.4 Bearbetning av insamlad data.....	34
4.5 Studiens trovärdighet, tillförlitlighet och forskningsetiska förhållningssätt.....	34
5 Resultat.....	37
5.1 Stuprörsköping - Traditionell kommunal organisering, hög horisontell specialisering	37
5.1.1 Situation 1 - Förändra.....	40
5.1.2 Situation 2 - Hantera krav.....	42
5.1.3 Situation 3 - Hantera förhållande med politik och ledning	45
5.2 Hängränneby - Avsektoriserad kommunal organisering, låg horisontell specialisering	47
5.2.1 Situation 1 - Förändra.....	49
5.2.2 Situation 2 - Hantera krav.....	51

5.2.3 Situation 3 - Hantera förhållande med politik och ledning	54
6 Jämförande analys	56
6.1 Strategi för att förändra	56
6.2 Strategi för att hantera krav	58
6.3 Strategi för att hantera förhållande med politik och ledning	59
6.4 Strategers strategier	60
6.5 Organisationsstrukturens påverkan och besvarande av studiens frågeställningar	61
6.5.1 Förhållande till politik	62
6.5.2 Verksamhetsfokus kontra helhetsfokus	63
6.5.3 Organisation som hinder eller stöd	64
6.5.4 Hierarkisk position inom organisationen	64
6.6 Sammanfattning och besvarande av forskningsfrågor	65
7 Avslutande diskussion	68
7.1 Slutsats och diskussion	68
8 Referenser	73
Bilaga 1, Intervjuguide	80
Bilaga 2, Intervjupersoner	82

1 Inledning

I den brinnande globala krisen som tog fart under 2020 blev det påtagligt att enskilda tjänstepersoner i Sverige kan ha stor möjlighet att påverka politiken. En statlig myndighet med ett litet antal tjänstepersoner i spetsen utformade riktlinjer och rekommendationer som skulle komma att styra Sveriges hantering av den uppblussande corona-pandemin. Ett scenario som ligger långt ifrån den idealbild om hur den representativa demokratin ska fungera, med medborgare som först väljer förtroendevalda som fattar beslut, beslut som sedan ska verkställas av neutrala tjänstepersoner. Politiken bestämmer, och tjänstepersoner utför (Weber 1977:59). Tjänstepersoner med stort inflytande, som i exemplet ovan, möts inte odelat positivt. Det finns en ängslan att tjänstepersoner med makt och inflytande skapar ett tjänstemannavälde, där allt fler beslut delegeras till offentliga tjänstepersoner utan möjlighet för medborgare att utkräva någon typ av ansvar. Fenomenet har även problematiserats inom forskningen. Diskussionen har bland annat handlat om en viss typ av tjänsteperson som blir allt vanligare, en tjänsteperson som har ”makt utan mandat”. Något som potentiellt kan försvaga svensk demokrati (Garsten, Rothstein & Svallfors 2015:11, 271). Samtidigt får det offentliga Sverige kritik för att vara för ineffektivt och långsamt. Det finns ett behov av en aktiv tjänsteperson. Uttalat engagerade, mer kreativa tjänstepersoner efterfrågas och anses inte per automatik som ett hot mot demokratin (Eriksson 2021). Debattörer menar att offentliga tjänstepersoner inte tvunget behöver vara helt neutrala - *”Ibland vill man ha en driven, engagerad person som tjänsteman.”* (Andersson 2020). Det tvistas med andra ord inte bara om vem tjänstepersonen ska vara, utan också hur denne ska agera. Det är tydligt, inte minst efter det gångna året, att tjänstepersoner kan få stor inverkan på hur vi lever våra liv, och det i sig får effekter för vår demokrati.

Tjänstepersoner påverkar med sin erfarenhet, kunskap och tid flera delar i den politiska beslutsprocessen. Hur de väljer att hantera frågor och ärenden kan påverka både vilken typ av politiska förslag och lösningar som formas och vilken effekt fattade beslut till sist får. Offentliga tjänstepersoner har en betydande makt i samhället, eftersom de är en del av nästan varje steg i den politiska processen (Casuala Vifell & Ivarsson Westerberg 2013:10f). Tjänstepersoner inom det offentliga har en central position, vilket medför att de både kan vara ett potentiellt hot mot demokratin, men de kan även fungera som en väktare av de demokratiska värdena och därmed öka förtroendet för den representativa demokratin. De kan

vara lojala och följa politikens vilja, men det finns också utrymme att protestera på olika sätt. (Lundquist 1998:11). Det är avgörande hur de väljer att agera.

Inom forskningen om den offentliga förvaltningen finns flera normativa idealtyper som beskriver hur tjänstepersoner bör vara och hur de bör uppträda för att balansera den starka ställningen inom förvaltningen. Många av de tidiga idealtyperna konstruerades efter en vilja att sära på policyskapande och verkställande (Hill 2009:187). Det utmanas nu av empirisk forskning som indikerar en svårighet att skilja på just detta, och en diskussion om det överhuvudtaget är önskvärt. Inom forskningen pågår det kontinuerligt ett arbete för att öka förståelsen om förhållandet mellan politik och tjänstepersoner (Aberbach & Rockman 2006, Svara 2006abc) och skapa nya roller för att fånga in nya typer av tjänstepersoner (Hysing & Olsson 2012, Kingdon 1995). De nya idealtyperna ger en bild av en tjänsteperson som snarare tar sig rätten att styra, än neutralt följa politiken (Svara 2006a). En mer globaliserad värld med ett utbrett flernivåstyre förändrar både hur frågor och problem definieras och vilka lösningar som är möjliga (Head 2019). Den förändrade miljön bidrar till behovet av andra typer av tjänstepersoner, med större förväntan att samordna och arbeta strategiskt, än att endast verkställa beslut.

Med det sagt är det intressant just hur tjänstepersoner väljer att använda sin potentiella makt, hur dessa tjänstepersoner väljer att agera på möjligheten att påverka. Om de har makt att påverka under hela den politiska processen, gör de det och i så fall hur? Hysing (2014) visar vilka strategier dessa ”nya” tjänstepersoner använder för att påverka policyskapande. Ofta används flera strategier samtidigt för att få till en förändring (Mintrom 2019). Äldre studier visar att tjänstepersoner nära brukare som ska utföra beslutad politik har ett utrymme att själva forma den politik som till sist når medborgarna. De kan inte regelstyras helt eftersom de fattar beslut om andra människor som kräver bedömning. De utvecklar rutiner för att hantera sin pressade arbetssituation, och påverkar på så sätt utkomsten (Lipsky 2010).

Däremot är tjänstepersonens möjlighet att forma policy inte given, och alla tjänstepersoner har inte samma möjligheter att påverka (Page & Jenkins 2005). En mångfald av interna och externa faktorer kan påverka tjänstepersoners handlingsfrihet. En sådan faktor är organisationsstrukturen. Tjänstepersonernas möjligheter att agera är till viss del beroende av det stöd eller de hinder som organisationens ramar erbjuder (Christensen & Laegreid 2018:1091). Hur politiska institutioner organiseras formar aktörers identiteter, och får på så

sätt effekter för hur aktörer agerar (March & Olsen 1984:747, March & Olsen 1989). Vad som inte framgår lika tydligt är på vilket sätt just strukturen på offentliga organisationer påverkar relationen mellan tjänstepersoner och politik, och hur det påverkar tjänstepersoners agerande. Politiska institutioner är uppdelade i underavdelningar som är specialiserade och delar upp arbetet. En typ av specialisering är horisontell specialisering, där arbetet delas upp i enheter som alla ligger på samma nivå (Gulick 1937). Hur organisationen är specialiserad ger effekter för hur frågor värderas och vilka beslut som fattas. Hur förvaltningen organiseras är ingen teknisk fråga, utan snarare politisk. ”*Political institutions matter*” konstaterade March & Olsen (1996:251) och menade att institutioner bland annat innehåller regler och identiteter som formar aktörer. Organisationens struktur i sig utgör också en förväntning på ett visst beteende och kan vara ett hinder eller ett stöd för aktörer inom den (Christensen & Laegreid 2018:1089ff).

Organisationen kan vara ett hinder för tjänstepersoner, och speciellt för de tjänstepersoner som förväntas driva frågor på flera håll inom organisationen, eller mellan organisationer i en allt mer komplex styrning. När gränserna sätter stopp och tjänstepersonen saknar formellt mandat kan det försvåra möjligheten att arbeta med utveckling. Svensson (2018) visar bland annat detta i sin avhandling om kommunala strategier som arbetar tvärssektoriellt. Den kommunala organisationen är ofta högt specialiserad, vilket skapar gränser i organisationen som kan vara svåra att överbrygga (Svensson 2018:130). Strategen arbetar ofta nära den politiska nivån, med att påverka den politiska riktningen (Ibid. s.164f) men de används också av politiken som ett styrmedel (Holmgren Jonsson 2020). Samtidigt anställs de på nästan samtliga organisationsnivåer, vilket gör att de kan vara både närmare medborgarna och arbeta mer centralt nära den högsta ledningen. Andra studier visar att just positionen inom organisationen kan påverka hur tjänstepersonen agerar, beroende på om de befinner sig nära eller längre ifrån den politiska nivån (Egeberg 2012). Att strateger kan befinna sig både nära politiken och längre ut i verksamheten, samt att de har ett uppdrag att arbeta med utveckling gör att de kan antas använda sig av flera olika typer av strategier, så som strategier för att försöka förändra (Mintrom 2019), strategier för att hantera krav (Lipsky 2010) och strategier för att hantera förhållandet till politik och ledning (Lundquist 1998).

I den här studien analyserar jag vilka av ovan nämnda strategier tjänstepersonen strateg väljer i uppkomna situationer i sitt arbete och hur dessa val påverkas av organisationen. Tidigare

studier har belyst att bland annat placering inom en organisation är viktigt för tjänstepersoners möjlighet att påverka (Egeberg 2012, Svensson 2018). Organisationen struktur och gränser har ansetts vara en av flera tänkbara faktorer som har påverkat tjänstepersoner, men ingen studie har tidigare lagt explicit fokus på organisationsstrukturens påverkan. I denna studie väljer jag att ta vid tidigare studier om vad som påverkar tjänstepersoner, genom att fokusera på var strategier är placerade inom organisationen. Placeringen studeras både i en jämförelse av olika typer av organisationsstruktur och i en jämförelse mellan att vara centralt placerad respektive att befinna sig närmare verksamheten. Jämförelsen står därmed mellan tjänstepersoner på olika nivåer inom samma organisation och mellan strategier i organisationer med olika organisationsstrukturer.

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens övergripande syfte är att öka kunskapen om hur organisationens formella struktur påverkar hur strategier väljer vilken eller vilka strategier som ska nyttjas i situationer där strategen vill förändra, behöver hantera krav eller förhållande till politik och ledning. Horisontell specialisering är ett vanligt sätt att organisera kommuner, och är därför den organisationsstruktur studien utgår från. Med formell struktur avses både kommunens grad av horisontell specialisering och var i organisationen strategen är anställd. Syftet bidrar till att utöka kunskapen och förståelsen om tjänstepersoner, vad som påverkar dem och i vilken omfattning. Studiens syfte bidrar även med kunskap som kan vara till praktisk nytta för politiker och beslutsfattare om vilken betydelse organisationens struktur har för tjänstepersoners agerande.

För att uppnå syftet ställs två forskningsfrågor:

- Hur påverkar kommunens *organisationsstruktur* med hög eller låg horisontell specialisering vilka *strategier* strateger väljer för att förändra, hantera krav och hantera förhållande till politik och ledning?
- Hur påverkas val av *strategi* för att förändra, hantera krav och hantera förhållande till politik och ledning av vilken *hierarkisk position* inom organisationen som strategen innehar?

Uppsatsen specifika fokus på tjänstepersonen strateg gör att uppsatsen även ämnar utveckla och berika diskussionen om just strategier.

1.2 Uppsatsens disposition

I det inledande kapitlet har uppsatsens syfte och frågeställningar presenterats samt satts i ett sammanhang. I följande kapitel presenteras tidigare forskning inom uppsatsens område, och fortsätter på så sätt visa den lucka som finns inom forskningen. I kapitel 3 går teorin och teoretiska begrepp igenom som sedan mynnar ut i ett analytiskt verktyg. I ett metodkapitel går sedan de val som gjorts genom uppsatsarbetet igenom och beskrivs, det redogörs för hur material är insamlat och hur det sedan analyseras. I kapitel 5 presenteras empirin, resultatet. Resultatet analyseras i kapitel 6, och resultaten från de båda kommunerna jämförs. Uppsatsen avrundas med en slutsats och förslag till fortsatt forskning inom området i kapitel 7.

2 Tidigare forskning

I kapitel 2 placeras uppsatsen i sitt sammanhang genom att kopplas till relevant tidigare forskning. De forskningsfrågor som jag i studien har för avsikt att besvara riktar sig specifikt till en viss typ av tjänsteperson, strategien, vilka strategier som väljs och om det påverkas av formell organisationsstruktur. Tidigare forskning presenteras därför kring hur tjänstepersoner har studerats innan, vad vi vet om tjänstepersoner och vad som påverkar dem.

2.1 Vad vi vet om offentliga tjänstepersoner

Den historiska utgångspunkten för hur tjänstepersoner studeras utgår från en uppdelning mellan politiker och tjänstepersoner i politiska organisationer, politik – förvaltnings dikotomin (politics – administration dichotomy). Dikotomin syftar till att förklara politik och tjänstepersoner som två motsättande poler, en aktiv folkvald politik som kan bytas ut vid regelbundna val, och en mer varaktig förvaltning med politiskt neutrala tjänstepersoner (Overeem 2005). Dikotomin är utgångspunkten för en normativ idé som beskriver ett önskat läge, hur något bör vara (Badersten 2006:7). Förvaltningen ses som en hierarkisk statsapparat, med professionell administration som implementerar politiska beslut och där politiken bestämmer formerna (Wilson 1887, Weber 1948). Den här idealmodellen har dock kommit att kritiserats, och frågan är om uppdelningen varken möjlig eller önskvärd (Svara 2006b).

I likhet med Svara (2006b) framgick i debattartiklar i uppsatsens inledning en nästintill motsatt bild av en politik och förvaltnings dikotomi. Vad säger den empiriska forskningen om tjänstepersonen? I en omfattande studie om tjänstepersoner som publicerades i början av 1980-talet visades att utvecklingen tycktes dra mot att tjänstepersoner och de förtroendevalda går in i varandra, och rör sig mer fritt mellan typiskt politiska uppgifter och typiska förvaltningsuppgifter. Det handlar alltså snarare om en hybrid än en dikotomi (Aberbach, Putnam & Rockman 1981:238f). Detta synsätt har sedan till viss del övergivits, bland annat av författarna själva, och det finns studier som pekar på en viss uppdelning av politik och förvaltning. Förvaltningen och dess tjänstepersoner är inblandade i policyskapande, men inte på samma sätt som politiken (Aberbach & Rockman 2006). Även om dikotomin mellan politik och tjänsteperson är viktig som en idealtyp, hittas den sällan empiriskt i sin rena form. I det löpande arbetet kompletterar de två ofta varandra. Kompletteringen sker så väl i utformandet av övergripande mål, som i policyskapande, administration och ledarskap (Svara 2006a).

Ovan diskuteras tjänstepersoner på en generell nivå. Men tjänstepersoner finns inom all offentlig förvaltning, all offentlig verksamhet, och det är därav inte troligt att förutsättningarna är exakt desamma. Handlingsutrymmet, tjänstepersonens möjlighet att påverka, ser annorlunda jämfört om denne till exempel arbetar nära den politiska ledningen eller i en högt regelstyrd verksamhet närmare brukarna (Hysing & Olsson 2012:120; Page & Jenkins 2005:3ff,). Lipsky (2010) introducerade i början av 80-talet gräsrotsbyråkraten (även kallad *närbyråkrat* och *frontlinjebyråkrat*), en tjänsteperson som arbetar nära medborgare men relativt långt från politiken. Närheten till brukarna gör att gräsrotsbyråkraten ofta har ett utrymme att besluta om åtgärder som direkt påverkar brukaren, samtidigt som avståndet till politiken gör att de är svårstyrda. Utrymmet gör att tjänstepersonen behöver hitta strategier för att hantera situationer där det är nästintill omöjligt att möta samtliga krav med de resurser som finns till hands. När gräsrotsbyråkraterna själva sätter upp rutiner för att hantera detta kan det bidra till att de beslut som fattas nära brukarna är långt ifrån den politik som bedrivs. Gräsrotsbyråkraterna kan på så sätt sägas vara delaktiga i policyskapandet (Lipsky 2010:82ff). Alla typer av gräsrotsbyråkrater möter dock inte samma problem som de Lipsky formulerade, och har då andra typer av utmaningar och strategier för att hantera dem (Johansson 2012).

Den professionella tjänstepersonen ligger nära gräsrotsbyråkraten. Flera av de yrken som Lipsky tar upp är så kallade professioner, till exempel socionomer, lärare och poliser. De befinner sig längre ifrån politiken, och närmare brukarna. Det som utmärker professionella är att de har en expertkunskap med specifika mandat gentemot medborgare som inte ska påverkas av varken överordnade chefer eller politisk ledning. Lärare har kunskapen för att sätta betyg och socionomer att ge rätt förmån. De professionella legitimerar därmed sin makt med att deras kunskap väger tyngre än de politiska besluten (Lundquist 1998:167, Noordegraaf 2007, Cregård 2007:471f). För de professionella skapas handlingsutrymmet av kunskap, erfarenhet och av att vara de som befinner sig i verksamhetens kärna (Cregård 2007:470).

Även om tjänstepersoner som gräsrotsbyråkraten och den professionella tjänstepersonen påverkar den politiska processen rör de sig främst i slutet av den, när beslut ska implementeras. Ett flertal offentliga tjänstepersoner handskas snarare med andra tjänstepersoner, politiker och myndigheter än direkt med medborgare. De har samtidigt

arbetsuppgifter som syftar till att förändra snarare än att verkställa (Olsson & Hysing 2012:36). En utveckling i samhället med ett ökat flernivåstyre, nya styrformer och en välfärd som drivs av privata eller ideella företag bidrar till att det offentliga blir alltmer svåröverskådligt. Allt fler frågor och problem som ska lösas breder ut sig över flera områden, professioner och ofta även beslutsnivåer. Rittel & Weber (1973) presenterade tidigt ett samlingsord för denna typ av problem och frågor, som gavs benämningen *wicked issues*. Med begreppet menade författarna att samhällsproblem sällan kan lösas genom att applicera en vetenskapligt mest lämpad lösning. Samhället i sig har blivit mer splittrat, problem och frågor har blivit så pass komplexa att varken definitionen av problemet eller lösningen kan optimeras på samma sätt som förut. Olika grupper i samhället är inte nödvändigtvis överens om att samma värden är viktiga (Rittel & Weber 1973). Problem som spänner över flera områden och inte enkelt kan klassas in i en given sektor tenderar att vara än svårare att definiera och komma överens om möjliga vägar framåt (Head 2019).

Svårigheten att hitta en samstämmighet om vad som är problemet, och det nästintill omöjliga att i dag hitta en optimal lösning försvårar för beslutsfattare (Rittel & Weber 1973). Beslutsfattare kräver därav mer av tjänstepersoner, de behöver agera som samordnare och gränsöverskridare (*boundary spanners*, Williams 2013), nätverkande professionella (*connective professionals*, Nordegraaf, Van Der Steen & Van Twist 2014), policyentreprenörer (Kingdon 1995) och aktivister (Olsson och Hysing 2012). Flera av tjänstepersonstyperna eller egenskaperna hos tjänstepersoner kan delvis härledas som ett svar på de nya utmaningar som offentlig förvaltning ställs inför. Gränsöverskridare har ofta som både mål och medel att skapa samarbete och koordination mellan olika sektorer eller områden. Policyentreprenörer och aktivister arbetar aktivt för att föra fram ett specifikt värde eller att förändra (Svensson 2018:76). Studier pekar på policyentreprenörens inflytande inom offentlig förvaltning bland annat i hur de kan påverka beslutsfattandet vad gäller sociala frågor (Howard 2001) och kring miljöfrågor (Hysing 2014).

Oavsett om tjänstepersonen har drag främst av gräsrotsbyråkraten, den professionella tjänstepersonen eller policyentreprenören behöver de strategier för att hantera eller påverka olika situationer de ställs inför.

2.1.1...och vilka strategier de använder

Om tjänstepersonen har möjlighet att påverka flera delar av den politiska processen, hur gör de det? Som jag var inne på ovan finns det flera tjänstepersonstyper med olika stort handlingsutrymme. Vilket handlingsutrymme de har och hur de använder det ger olika effekter. Gräsrotsbyråkraten hanterar en omöjlig arbetssituation genom att utveckla strategier för att begränsa tillgången till service och för att minska sin arbetsbörda (Lipsky 2010:82). Det påverkar vilken politik som i slutändan når brukare. Andra gräsrotsbyråkrater, som inte primärt arbetar mot brukare, behöver andra strategier och verktyg. Johansson (2012) visar hur gräsrotsbyråkrater inom tekniska förvaltningar använder förhandling för att hantera olika intressenter. Enligt Lipsky (2010) använder gräsrotsbyråkrater strategier för att hantera arbetssituationen. Att utveckla strategier för att hantera konflikter, så som en konflikt mellan i Lipskys fall vad som bör göras och vad som kan göras, benämns *coping mechanisms*. Det har i andra studier visats att tjänstepersoner använder just coping mechanisms för att hantera värdekonflikter och dilemman. När flera önskade värden delvis står mot varandra tvingas tjänstepersoner att agera på den konflikt som uppstår i samband med dessa motstridiga värden. Tjänstepersoner använder strategier så som att ta konflikten till en högre chef, låta regler och rutiner leda i konflikten eller låta den brandvägg som organisationen skapar avgöra konflikten (de Graaf, Huberts & Smulders 2016).

För policyentreprenören är förändring centralt. För att lyckas med att initiera och driva igenom frågor krävs det inte bara en, utan ofta flera strategier. Policyentreprenören använder strategier som inramning, att nätverka och att föregå med gott exempel. Strategierna används ofta i kombination med varandra (Mintrom 2019). Eldsjälen använder sitt starka engagemang för att driva på (Bartholdsson 2009:180ff), något som även används av aktivisten. Aktivisten använder sitt personliga engagemang både inom den offentliga förvaltningen och utanför, där aktivisten som strategi skapar nätverk. På ytan agerar de efter professionella ideal, men under fasaden verkar de för ett personligt intresse (Hysing & Olsson 2012:109). Strategien, som är föremål för denna studie, har drag av flera av de genomgångna tjänstepersonstyperna och kopplas ihop med de tjänstepersoner som arbetar för förändring, som policyentreprenören och aktivisten. Forskning har visats att strategier utvecklar en relation till förtroendevalda och andra beslutsfattare, använder nätverk och kontakter och inriktar sig på den strategiska nivån inom organisationen snarare än de operativa för att nå framgång i sitt arbete (Hysing 2014). Även strategier måste hantera dilemman och värdekonflikter och gör det genom både formella

och informella strategier. Förutom vad som anges ovan hanterar de konflikterna genom att vara pragmatiska och ”rama om” sina frågor, kombinera kortsiktiga och långsiktiga mål samt kombinera rollen som både lobbyist och ansvarsfull kommunal tjänsteperson (Svensson 2018:125, 154, 180). Strateger ser en integrering av sina frågor i den vertikala organisationen som ett mål, och för att komma dit arbetar de informellt med till exempel att ”*få andra att göra saker*” (Svensson 2019:1216).

Strateger arbetar ofta nära både politisk ledning och förvaltningsledning, och används både som förändringsmotor och verktyg (Holmgren Jonsson 2020, Svensson 2018). Det är ofrånkomligt att det uppkommer situationer när strategen vill åt ett håll, och politiken ett annat. Tjänstepersonen kan i konflikt med politiken ta hjälp av sitt kunskap- och erfarenhetsövertag och motarbeta politiken genom att aktivt försöka underminera politiska beslut (O’Leary 2010:12). Studier visar dock snarare på en hög lojalitet till organisation och ledning. Bischoff (2018) undersöker vad som väger tyngst vid ett dilemma mellan professionalitet och lagen å ena sidan, och å andra sidan att följa ledningen. Tjänstepersoner tenderar att snarare vara lojala till organisation och ledning än att följa lagen. Men det framgår även att det inte behöver upplevas som ett problem att både följa professionella normer och vara lyhörd mot den politiska ledningen (Bischoff 2018). I en jämförande studie om tjänstepersoners makt och inflytande i svenska kommunala policyprocesser om vindkraft visar Bengtsson (2012) att tjänstepersoner har makt och inflytande, men ofta agerar för att känna in och förstärka politikens preferenser snarare än sina egna (Bengtsson 2012:195).

Tidigare forskning visar att strategier används av tjänstepersoner för att påverka antingen sin egen arbetssituation, förhållandet till politiken eller politiska beslut. Strategen behöver sannolikt använda flera av dessa strategier när de formellt ska arbeta för förändring samtidigt som de arbetar nära politiken och möter krav både från ledning och verksamheten. Men hur tjänstepersonens möjlighet att påverka ser ut är inte självklar. Det finns flera faktorer som inverkar på tjänstepersoners utrymme att påverka. Det kan vara allt från större politiska och ekonomiska idéströmningar (Aberbach & Rockman 2006:991; Lundquist 1998:145) till förutsättningar i den enskilda tjänstepersonens arbete och i vilken offentlig organisation de arbetar (Page & Jenkins 2005). Faktorer hos tjänstepersonen själv kan också påverka, så som tjänstepersonens sociala grupptillhörighet (Tahvilzadeh 2011:261). Vad som inte är lika

utvecklat inom forskningen är vilken effekt organisationens struktur samt position i organisationen har för hur tjänstepersoner agerar.

2.2 Vad vi inte vet om offentliga tjänstepersoner

I föregående avsnitt beskrevs kortfattat vad vi vet om offentliga tjänstepersoner. Svara (2006a) och Aberbach & Rockman (2006) med flera ger en inblick i hur politiker och tjänstepersoner förhåller sig till varandra. Det ger oss en bild av en tjänstepersonen som samarbetar med politiken och är aktiv i alla delar av den politiska processen (Svara 2006b, Bengtsson 2012). Lipsky visar hur resursknapphet, vaga politiska mål i kombination med ett relativt stort handlingsutrymme och närhet till brukare inverkar på hur gräsrotsbyråkrater agerar (Lipsky 2010). Andra grupper av tjänstepersoner har andra sätt att hantera handlingsutrymme och hur de legitimerar det (se t ex Cregård 2007), hur de arbetar (se t ex Kingdon 1995, Nordegraaf, Van Der Steen & Van Twist 2014, Olsson & Hysing 2012, Williams 2013) och vilka strategier de använder för att få till förändring och hantera dilemman (Hysing 2014, Mintrom 2019, Svensson 2018 & 2019).

Vad som inte är utforskat i lika stor omsträckning är hur offentliga tjänstepersoner påverkas av organisationens ramar, den formella strukturen samt var de är placerade inom organisationen. Än mindre vet vi om hur organisationsstrukturen påverkar deras agerande. I organisationsforskning ses formell struktur som en viktig variabel, men främst för att den ger organisationen legitimitet (Meyer & Rowan 1977), inte för att organisationsstrukturen i sig påverkar aktörers beteende. Andra menar dock att organisationen har en betydelse för tjänstepersoners handlande (Egeberg 1994:83). Med det sagt är det inte troligt att strukturen helt avgör vilka val en aktör gör, utan snarare att strukturen medför att vissa val blir mer sannolika än andra (Egeberg & Trondal 2009:675). Svensson (2018) tittar inte direkt på organisationens betydelse och dess konsekvenser för tjänstepersoner. Empirin i avhandlingen ger dock indikationer på att strateger upplever organisationens struktur som problematisk och att den påverkar deras arbete. Svensson själv kommenterar resultaten enligt följande, *"...structure thus set frames that cross-sector strategists find limiting..."* (Svensson 2018:130). Strukturen i sig kan alltså ha en begränsande effekt på tjänstepersoners möjligheter att utföra sitt uppdrag.

2.2.1 Organisationens påverkan på tjänstepersonen

Organisationen kan ha effekt på hur aktörer agerar och ett antal studier visar detta på olika sätt. Till exempel visar Skoog (2021) att förtroendevalda på lokal nivå agerar annorlunda gentemot varandra beroende på om kommunen har hög eller låg grad av horisontell specialisering. Andra studier om horisontell specialisering visar att kommissionärer, Europeiska kommissionens politiska ledarskap, främst agerar efter hur kommissionen är specialiserad och inte efter kommissionärernas nationella intressen (Egeberg 2006). Trondal (2011) studerar tjänstepersoners beteenden i tre internationella organisationer, och studien visar att tjänstepersoners agerade påverkas av hur organisationen är utformad och var i den tjänstepersonen är placerad. Samverkan med andra enheter inom den egna organisationen var låg och tjänstepersoner var främst intresserade av sin verksamhets sakfrågor (Trondal 2011). I Skoogs (2021) respektive Egebergs (2006) studie var det förtroendevalda snarare än tjänstepersoner som undersöktes, och i Trondals (2011) studie var det tre helt olika organisationer som var i centrum. Det säger ingenting om hur tjänstepersoner i samma typ av myndighet men med olika strukturer agerar. Liknande resultat nås i en studie om hur tjänstepersoner hanterar värdekonflikter. De Graaf, Huberts & Smulders (2016) visar att en tydlig strategi tjänstepersonerna använder sig av är att det värde som symboliserar just deras myndighet får vara vägledande vid en konflikt, organisationens gränser blir ”brandväggar” som hindrar andra värden från att ta plats (De Graaf, Huberts & Smulders 2016:1120). De Graaf, Huberts & Smulders (2016) resultat visar visserligen att organisationen kan påverka, men ingen av dem inriktar sig specifikt på vilka effekter den får på tjänstepersoners handlande.

Även var i organisationen en tjänstepersonen är anställd har visats påverka deras beteende. Tjänstepersoner som är centralt placerade beaktar i större utsträckning ett helhetsperspektiv och är följsamma inför den politiska riktningen, jämfört med tjänstepersoner placerade på myndigheter längre ifrån den politiska nivån. Det visar bland annat Egeberg & Trondal (2009) i en studie av den statliga nivån. Tjänstepersoner som är anställda direkt under ett departement i högre grad uppmärksamma på politiska signaler än vad tjänstepersoner i departementens fristående myndigheter. De som är anställda i departementens fristående myndigheter är istället känsligare för brukarintressen (Egeberg & Trondal 2009:679, 685). Högre chefer som befinner sig nära den politiska ledningen uppfattar de politiska signalerna som viktigare och lättare att följa än vad chefer längre ut i organisationen gör (Christensen

1991:308f). Litteraturen visar med andra ord att den hierarkiska positionen, var tjänstepersonerna är placerade, påverkar vad de identifierar sig med och hur politiskt följsamma de är. Det forskning ännu inte kan visa är om detsamma gäller för tjänstepersoner som arbetar centralt eller verksamhetsnära på lokal nivå, och om tjänstepersoner är lika uppmärksamma på politiska signaler som högre chefer och om det i så fall inverkar på hur de agerar.

Den forskning som presenteras ovan visar att formell organisationsstruktur påverkar beslutsfattare och till viss del tjänstepersoner. Horisontell specialisering påverkar hur förtroendevalda agerar. Tjänstepersoner på statlig nivå närmare den politiska nivån beaktar ett helhetsperspektiv och är känsligare för vad politiken tycker. Det motsatta gäller för tjänstepersoner som arbetar mot en specifik brukargrupp, längre från politiken. Det som tidigare forskning inte i samma omfattning ger svar på är om och hur olika organisationsstrukturer och hierarkiska positioner för samma typ av myndighet på den lokala nivån påverkar tjänstepersoners beteende.

3 Teoretisk referensram

I följande kapitel presenteras valda teoretiska begrepp som lägger grunden till hur det insamlade materialet senare analyseras. Frågeställningen innehåller nyckelbegreppen strategier, organisationsstruktur och hierarkisk position. Den teoretiska referensramen kommer därmed att bestå av teorier kring vilka strategier tjänstepersoner använder, på vilket sätt de används och varför. Teorier om formell organisationsstruktur används för att förklara vad i strukturen som potentiellt påverkar tjänstepersoner. Tills sist presenteras det analytiska verktyget.

3.1 Strategier

För att kunna besvara forskningsfrågan om hur strategers strategier påverkas kommer strategier som kan hittas inom litteraturen om tjänstepersoner att användas. Strategier nyttjas av tjänstepersoner av olika anledningar, mot bakgrund av att press, otillräcklighet eller konflikt upplevs i arbetet som på något sätt måste hanteras av tjänstepersonen. Denna press kan bland annat bestå i skillnad mellan resurser och krav (t ex Lipsky 2010:104), förväntningar på den formella rollen att bidra med utveckling (t ex Svensson 2018) eller dilemman som uppstår i förhållandet till de styrande (t ex Lundquist 1998:110).

3.1.1 Policyentreprenör och förändring

Samhällsproblem blir alltmer komplexa och organisationer blir mer beroende av varandra. Det kräver mer av både politiker och tjänstepersoner, där tjänstepersonen får andra uppgifter än att enbart implementera politiska beslut. Det förutsätts ofta att de även ska vara involverade i och arbeta för förändring och utveckling (t ex Hysing 2014; Kingdon 1995; Svensson 2018). Men hur arbetar tjänstepersoner för att uppnå förändring? Kingdons policyentreprenör är beredd att satsa både tid och andra resurser för att få igenom policyförändringar. Entreprenören är en aktiv aktör i policyprocessen, även om denne inte nödvändigtvis behöver vara en tjänsteperson. Policyentreprenörerna har givna politiska förslag de vill föra fram eller förändra och en tydlig strategi att få upp dem på dagordningen, de väntar på och letar efter rätt tillfälle. De inväntar den stora vågen (Kingdon 1995:225). Kingdons entreprenör agerar när strömmar av samhällsproblem, policy och politik går in i varandra, då finns störst chans att få till förändringar i samhället (Ibid. s. 19). När strömmarna sammanstrålar måste entreprenören vara beredd och agera snabbt innan vågen försvinner igen (Ibid.).

Förutom att vänta in rätt tid, arbetar entreprenören aktivt med "...*problem framing, teambuilding and networking...*" (Mintrom 2019:309). Problem framing, eller bara framing, handlar om att definiera ett problem eller en fråga, att rama in det. Det är en tydlig strategi som används för att förändra och påverka politiken. Problemet ramas in genom att presentera fakta på ett sätt som belyser och definierar problemet, och kan användas för att forma hur andra ser på ett problem (Mintrom 2019:316). När frågor ramas in på ett visst sätt ökar chansen att aktören får gehör. Inramning är ofta något som skapas med andra, där ett problems betydelse och definition skapas i diskussion (Dewulf & Bouwen 2012, Aukes, Lulofs & Bressers 2018), och det är i linje med hur policyentreprenörer har visats arbeta, som "active conversationalists" ((Mintrom & Luetjens 2017:1366). Dewulf och Bouwen (2012) menar att inramning ofta sker i samspel mellan aktörer, en *interagerande inramning* (Ibid. s.170), Inramning av ett ärende eller ett problem sker när aktörer i samspel med andra formulerar och formulerar om ett problem. Inramningen skapas på så sätt i samtal med andra, snarare än att aktören formulerar den ensam för att sedan övertyga andra. Inramningen sker i utvalda sammanhang och när inramningen är etablerad kan den fortsätta påverka beslutsfattare, genom exempelvis nätverk (Dewulf & Bouwen 2012).

3.1.2 Gräsrotsbyråkraten och höga krav

Lipsky (2010) menar att gräsrotsbyråkrater använder sig av ett antal *coping mechanisms* för att klara av en roll där kraven är så många att de varken kan möta förväntningar från överordnade eller från gruppen de är till för, brukarna. Strategierna bidrar till att gräsrotsbyråkrater enligt Lipsky snarare kan ses som policyskapare än som policyutförare (Lipsky 2010:81). Strategierna utgår ifrån att gräsrotsbyråkraten skapar rutiner för att hantera glappet mellan utbud (tjänstepersonens tid och resurser) och klienters efterfrågan. Rutinerna syftar till att begränsa nivån på service eller begränsa brukarnas möjligheter till service genom att dela upp och kontrollera brukare. Rutiner för att *begränsa* brukarnas tillgänglighet till gräsrotsbyråkraterna handlar om att gräsrotsbyråkraten på olika sätt gör sig svåråtkomlig för brukarna. Bland annat inrättas kösystem där gräsrotsbyråkratens tillgängliga tid regleras. Rutiner skapas också för att begränsa efterfrågan på gräsrotsbyråkraternas tjänster. Genom att kontrollera vilken information som når ut och till vilka grupper minskas trycket från brukarna på gräsrotsbyråkraten (Ibid s. 87ff).

Selektering (creaming, cherry-picking) är en annan strategi för att hantera den stora mängd brukare, och den begränsade tid och budget som finns. Antalet brukare är så pass stort att alla inte kan få tillräckligt mycket hjälp och stöd. Samtliga brukare är lika mycket värda, men eftersom gräsrotsbyråkrater inte på det sättet de önskar kan hjälpa alla, plockas de brukare ut som bäst kan bidra till att organisationen når sitt mål. Strategin innebär att de brukare som har en större chans att lyckas väljs ut. Gräsrotsbyråkraterna gör en egen selektering vilket blir avgörande för vilka som får stöd och insatser, och vilka som inte får det (Ibid. s. 107). Gräsrotsbyråkraten väljer ut de brukare som till exempel har bäst förutsättningar att ta till sig av förmånerna och störst chans att nå uppsatta mål. Ett mindre antal brukare kan trots begränsade resurser på så sätt få det stöd som gräsrotsbyråkraten önskade ge till alla. Istället för att misslyckas med alla brukare, kan gräsrotsbyråkraten garantera att ett fåtal lyckas. Olika sätt att rutinisera sitt arbete för att hantera krav gör att gräsrotsbyråkraten informellt påverkar vad som blir gjort och på vilket sätt (Ibid. s. 86).

3.1.3 Ämbetsmannen och lojaliteten

Förutom den press som Lipsky (2010) beskriver har tjänstepersoner att förhålla sig till både tjänstepersonsledning och politisk ledning. Lundquist (1998) etablerar tre olika relationer som tjänstepersonen har att förhålla sig till. Tjänstepersonen ska *”lyda lagen, vara lojal mot överordnade och ta hänsyn till samhällsmedborgare”* (Lundquist 1998:105). Tjänstepersonen ska konstant upprätthålla en relation till lagen, chefer och politiker samt medborgare. Samtliga relationer är lika viktiga men kan komma i konflikt med varandra, och tjänstepersonen ska då guidas av det offentliga etoset. I relationen mellan lagen samt politiker och chefer tar författaren upp olika reaktioner som tjänstepersonen har att tillgå, och hur tjänstepersonen enligt det offentliga etoset bör reagera på förvaltningsstyrningen.

Reaktionerna grundar sig framförallt på de fall där tjänstepersonen uppfattar att något strider mot det offentliga etoset. Reaktionerna som Lundquist diskuterar utgår från Hirschmans (1970) kategorier, men utvecklas ytterligare. Först anser Lundquist att tjänstepersonen bör vara lojal, när styrningen är *”etiskt tillfredställande”* (Ibid. s. 111). Men lojalitet kan innebära både att stödja ledningen när åtgärderna ses som etiska, så väl som oetiska. Om de ses som oetiska lyder den lojala tjänstepersonen och förhåller sig neutralt till ledningen trots att det bryter mot det offentliga etoset. Lundquist anser dock att det är tjänstepersonens rätt och skyldighet att protestera och att tala om vad som pågår för överordnad chef, att väcka

överordnade. Lyssnar inte den närmsta chefen går tjänstepersonen vidare till andra avdelningar eller myndigheter och visslar till dem. Tjänstepersonen kan även obstruera mot ledningen, genom att läcka anonymt till massmedia. Att avsluta sin tjänst för att markera ett oetiskt handlande inom organisationen ser Lundquist som en sista utväg, och är inte ett acceptabelt handlande om den inte också kombineras med någon typ av protest eller obstruktion. En sorti kan förutom att lämna sin tjänst också innebära att tjänstepersonen lämnar över ärendet till någon annan, vilket av författaren ses som någon typ av smitning (Ibid s. 112-117).

3.1.4 Strategier för strateger

Litteraturen har visat att specifika strategier används av olika typer av tjänstepersoner. Ovan presenteras några av dem. De strategier som presenterades först som syftade till att förändra och påverka är sådana strategier som inom forskningen har utvecklats genom att studera den typ av tjänsteperson som arbetar mer med utveckling och förändring. Med andra ord den typ av tjänsteperson som *strateger* tillhör (se t ex Hysing 2014, Mintrom 2019, Svensson 2018). Dessa strategier kan därför anses vara relevanta i strategens arbete med utveckling och förändring.

Lipskys teorier om hur tjänstepersonen begränsar tillgänglighet och väljer ut vissa brukare framför andra baseras på hur gräsrotsbyråkraten arbetar. Det är strategier som är talande för de krav, den arbetsmiljö och det oberoende som omger dem. Höga krav och en pressad arbetssituation kan dock tänkas vara gällande för fler tjänstepersoner än enbart de som arbetar i nära kontakt med brukare. Vid rekrytering av strateger och socialsekreterare visar Svensson (2018) att vissa värden som efterfrågas vad gäller erfarenhet, arbetsuppgifter och personlighet är liknande för båda tjänsterna (Svensson 2018:58f,82ff). Strateger måste förutom att driva förändring och arbeta med utveckling även anpassa sig till de krav som finns inom organisationen. Kraven kommer då snarare från politisk- och förvaltningsledning samt den eller de verksamheter de arbetar mot. Dessa krav från olika håll inom organisationen måste hanteras av strategen.

Strateger arbetar i regel med politiker och andra beslutsfattare, samtidigt som de arbetar med andra tjänstepersoner och andra chefer. De är ofta beroende av andra för att kunna utföra sitt arbete och de arbetar med att försöka få andra att göra saker (Svensson 2019). Lundquists offentliga etos riktar sig till alla offentliga tjänstepersoner inte en specifik typ av

tjänsteperson. Hur strategien väljer att agera i förhållande till politik och ledning blir högst relevant med tanke på deras nära förhållande till politik och förvaltningsledning samtidigt som de själva arbetar för förändring. Lundquist öppnar även själv upp för att strukturer kan påverka utrymmet att reagera (Lundquist 1998:181f). Jag väljer dock att tolka Lundquists (1998) begrepp något bredare, att inte enbart handla om hur tjänstepersoner har att reagera vid oetiskt handlande utan även hur de agerar när politisk vilja saknas eller när politiken och strategien tycker olika.

3.2 Formell organisationsstruktur

En organisations struktur är en del av den formella institutionen. Institutioner påverkar aktörers identiteter och deras strategier, genom formella regler och rutiner men också genom informella normer och värden (March & Olsen 1984, March & Olsen 1989). Politiska institutioner och formen på institutioner är inte neutrala utan ”*they are political actors in their own right*” (March & Olsen 1984:738). Den formella organisationsstrukturen visas av många organisationer som någon typ av karta, en bild av hur organisationen är uppdelad. Av kartan framkommer övergripande syfte med organisationen och hur verksamheter är sammankopplade eller åtskilda. Strukturer koordinerar och kontrollerar vad som pågår inom organisationen (Meyer & Rowan 1977:342, 353). Till skillnad från Meyer och Rowan, som menar att organisationsstrukturen främst är viktig som en källa för legitimitet, menar Egeberg att organisationsstruktur har betydelse och får konsekvenser för beslutsfattande och policyskapande (Egeberg 2012). Strukturen erbjuder en förenkling vilket resulterar i att fokus läggs på vissa problem, lösningar och konflikter, samtidigt som den ignorerar andra (Egeberg & Trondal 2009:675).

Genom att dela in organisationen i separata sektorer bestämmer politiken vem som ansvarar för vad (Stewart 2006). Vilken information som kommer beslutsfattaren till del kan bero på hur strukturen bland avdelningar ser ut. Hammond (1986) menade att själva strukturen i organisationen därmed kan påverka vilka beslut som fattas. Eftersom strukturen avgör hur mycket och vilken information som når beslutsfattaren, påverkar det beslutsfattaren och har på så sätt effekt på själva besluten (Hammond 1986:382ff). Det är därav inte förvånande att den formella organisationsstrukturen ofta blir påverkad av reformer inom den offentliga förvaltningen (March & Olsen 1984). Att byta ut eller förändra strukturen är en vanlig väg för att försöka stärka bland annat effektiviteten i organisationen (Egeberg & Trondal 2018:16f,

Overman & van Thiel 2016:616). Organisationsreformer kan till exempel påverka en organisations horisontella eller vertikala specialisering.

Att reformera genom att decentralisera kan göras både vertikalt och horisontellt, politiskt eller röra bara den administrativa organisationen (Pollitt 2005:376). Arbetet i organisationen kan delas upp i en vertikal kedja, med andra ord en hierarki där det finns en tydlig fördelning av ansvar, beslut och arbete (Christensen & Laegreid 2018:1095). Enligt Gulick (1937) finns det fyra sätt att horisontellt dela upp organisationen på, geografi, process, syfte eller brukargrupp. Vilken form av horisontell specialisering som väljs antas påverka inte bara hur vissa frågor hör ihop, utan även vilka frågor som är viktiga. Om organisationen till exempel är uppdelad enligt en geografisk logik blir den geografiska platsen, den geografiska delen i kommunen eller i landet organisationens huvudfråga. Är organisationen istället uppdelad efter brukare, som barn eller vårdtagare är fokus ett helt annat (Ibid. s. 459).

En horisontell specialisering av organisationer till flera avdelningar på samma nivå är en del i effektiviseringen av organisationer. En hög grad av specialisering sägs öka effektiviteten, men en större organisation med hög specialisering ökar kravet på koordinering och kommunikation mellan avdelningarna (Gulick 1937:450). Vilka frågor som hamnar i samma eller olika avdelningar säger något om vilka frågor som bör ha med varandra och göra och vilka som bör stå på egna ben. Det kan visa vilka frågor som är viktiga, och vilka som är mindre viktiga. Därtill kan indelningen i slutändan avgöra hur frågorna ska drivas (Stewart 2006). Hur sektorer ser ut och är uppdelade skiljer sig åt, och kan berättar något om hur organisationen skiljer på frågor. En hög horisontell specialisering innebär ofta att informationsutbytet och samarbete mellan avdelningar försvåras. De tjänstepersoner som har sin organisatoriska plats längre från det högst beslutande organet kan förutsättas ta större hänsyn till den verksamhet som hör till avdelningen, än de som arbetar mer centralt i organisationen. I en organisation med låg eller ingen horisontell specialisering är organisationen inte på samma sätt uppstyckad och samtliga tjänstepersonerna kan då antas ha en helhetssyn istället för att fokusera på sin egen verksamhet. Tjänstepersoner längre från den högsta politiska nivån arbetar ofta mindre horisontellt än de som har sin position centralt, som på ett annat sätt förväntas till större del utgå från ett helhetsperspektiv (Egeberg 2012:163).

Vertikal specialisering kan röra uppdelningen inom organisationen, med ett övre skikt och ett eller flera undre skikt. En tydlig vertikal specialisering innebär ofta att de som är längst upp

har stora befogenheter och ansvar, och de på gräsrotsnivå har tydliga arbetsuppgifter med ingen eller litet handlingsutrymme (Christensen & Laegreid 2018:1095). Ett exempel på vertikal specialisering är en uppdelning som skiljer politiskt beslutsfattande och verkställande från varandra. På en statlig nivå förekommer departement med förtroendevalda som högsta ledning. Departementen står för beslutsfattandet, medan mer eller mindre självständiga myndigheter verkställer och återrapporterar sitt resultat till departementen. En utveckling mot fler myndigheter eller högre självständighet för befintliga myndigheter kallas *agencification*. Denna utveckling sker bland annat då det argumenteras för att det ökar effektiviteten och kvaliteten på implementeringen, någon som dock inte har kunnat bevisats (Overman & van Thiel 2016).

3.2.1 Varför påverkar strukturen strategers strategier?

Teorier som presenteras ovan redogör för hur formella organisationsstrukturer kan ha betydelse och vad som menas med horisontell och vertikal specialisering. Nedan följer en diskussion om hur organisationsstrukturen kan förutspås påverka tjänstepersoner, i det här fallet strateger.

Centralt för denna studie är de strategiska tjänstepersonerna, som till skillnad från många andra anställda inom den kommunala organisationen ofta är närmare den politiska ledningen. Strateger kan ha sin organisatoriska hemvist både närmare verksamheten och mer centralt i organisationen. Vid en låg horisontell specialisering kommer den politiska nivån längre ifrån tjänstepersoner som befinner sig längre ut i verksamheterna, vilket påverkar vilka kontakter som sker mellan tjänstepersoner och politiker. Dels blir antalet politiker färre och de kommer längre ifrån verksamheten, och dels blir ofta fler ärenden delegerade till tjänstepersoner (Skoog 2021). Flertalet tjänstepersoner lämnas utan direkt politisk styrning, och får samtidigt ett större ansvar för frågor som innan var politiska (Karlsson, Rommel & Svensson 2009:47). Det är större chans att de långt ifrån politiken inte delar samma syn på verksamheten, till skillnad från de tjänstepersoner som befinner sig närmare politiken (Lipsky 2010:16). Det kan även ge en effekt på områden eller frågor som får lite politisk uppmärksamhet, eller som uppfattas som opolitiska. Tjänstepersoner som arbetar med det området eller den frågan kan ha svårigheter att få upp sina frågor på agendan (Skoog 2021). Grad av horisontell specialisering kan därmed påverka förhållandet mellan politik och tjänstepersoner och vilken bild organisationen har av vad politiken ska utföra samt vad tjänstepersoner ska utföra.

En organisation med hög horisontell specialisering med flera avdelningar bidrar ofta till att organisationen blir splittrad (Jacobsen & Thorsvik 2014:61). En hög specialisering i organisationen gör att tjänstepersoner koncentrerar sig på sektorns frågor, och till viss del utelämnar att se helheten (Lipsky 2010:147). Det skapas ett större behov av koordination eller övervakning av avdelningarna för att bibehålla effektiviteten och undvika dubbelarbete och att helhetssynen går förlorad (Gulick 1937:450). Tjänstepersoner har ofta en närmare politisk nivå dit frågor kan väckas, men tjänstepersoner och förtroendevalda riskerar att behöva lägga mer arbetstid till utvärdering och rapporter till överordnad nivå. Tjänstepersoner som är anställda i en lägre del av organisationen arbetar för de mål som finns inom verksamheten, snarare än att fokusera på organisationens övergripande mål.

På en statlig nivå har det visats att tjänstepersoner närmare den politiska ledningen är mer benägna att följa politikens riktlinjer, medan tjänstepersoner som arbetar på en myndighet ger mer uppmärksamhet till brukargruppen (Egeberg & Trondal 2009). Var i organisationen en tjänsteperson är placerad, centralt eller närmare verksamheten, kan därför tänkas påverka aktörens möjligheter men även svårigheter att driva frågor eller hantera ärenden. Hur organisationen är organiserad påverkar vilken information som når beslutsfattare. Detta borde även gälla för anställda. Det vill säga, en anställd långt ute i verksamheten kan förväntas få en annan typ av information jämfört med en person som är anställd centralt vilket också bör påverka möjligheter och svårigheter att driva frågor och hantera ärenden (Hammond 1986:402).

Strateger har ofta både en formell uppgift och en informell förväntan att arbeta mer tvärssektoriellt än andra tjänstepersoner. Som ett dilemma i arbetet nämns ofta bristen på mandat när tvärssektoriella frågor ska bedrivas mellan olika avdelningar inom den kommunala förvaltningen (Svensson 2018:127ff, Svensson 2019). En kommun med hög horisontell specialisering medför att varje nämnd är en egen myndighet, med tydliga gränser mot de andra nämnderna och mot kommunstyrelsens förvaltning. Denna gränsdragning kan försvåra arbetet med frågor som sträcker sig över flera sektorer. När den formella organisationsstrukturen eliminerar flera av dessa gränser kan det innebära en förenkling i strategers uppdrag, då gränserna suddas ut. Här kan även den rent fysiska placeringen spela in. Är tjänstepersonerna placerade i samma byggnad ökar chansen för oplanerade träffar

mellan tjänstepersoner, vilket försvåras om tjänstepersonerna är uppdelade på flera fysiska platser (Egeberg 1994).

3.3 Analytiskt verktyg

De faktorer som utifrån teorier om hur horisontell specialisering och hierarkisk position kan påverka tjänstepersoner är bland annat avstånd till politik, position inom organisationen och om arbetet fokuserar på en verksamhet eller har ett helhetstänk. Strateger arbetar ofta närmare den politiska nivån än många andra tjänstepersoner, och finns positionerade både centralt och närmare verksamheterna de arbetar mot. För att titta på eventuella skillnader i två typer av formell organisationsstruktur och vilken position strategen har inom organisationen fokuserar denna studie på val av *strategier*. De teorier och antaganden som gåtts igenom i nuvarande kapitel sammanfattas i ett schematiskt verktyg. Detta analysverktyg är grunden för den analys av det insamlade materialet som genomförs i kapitel 6.

I litteraturen kring tjänstepersoner och strategier kan strategierna tolkas in i grupper beroende på vad det är tjänstepersonen ska hantera. För att tydliggöra skillnader och likheter mellan strategier och när de används har jag ordnat in valda strategier i tre grupper. En grupp handlar om strategier som har framkommit i forskning när tjänstepersoner aktivt försöker påverka, utveckla och förändra. Den andra gruppen handlar om strategier som har framkommit i forskning om gräsrotsbyråkrater, och deras sätt att hantera svårigheter i relationen mellan för lite resurser, oklara politiska mål och krav från brukare. En tredje grupp inriktas mer direkt mot förhållandet mellan tjänsteperson och politik och hur tjänstepersonen kan hantera situationer där politiken vill åt ett annat håll än tjänstepersonen.

Jag har aktivt valt ut de strategier som jag bedömer är relevanta för strategier ur tidigare forskning om tjänstepersoners strategier. Tidigare studier vittnar om att strategier rör sig mellan olika karaktärsdrag för att komma fram till vad de ska göra (Svensson 2018:180). Det talar för att strategier i sin formella roll kan behöva flera varierande strategier. Grupperna av strategier är i litteraturen ofta riktade mot en specifik tjänstepersonsroll. Eftersom strategen arbetar med utveckling, ofta arbetar nära den politiska nivån och möter olika former av krav, har fler strategier valts ut än just de som vanligtvis används i studier om den här typen av tjänsteperson.

Den första stora rutan nedan i tabell 1 anger de faktorer som antas påverka hur strategier agerar. Här ingår begrepp från teorier om vilken effekt organisationsstrukturer kan ha på tjänstepersoner. Jag utgår endast från horisontell specialisering, då det är ett vanligt sätt att organisera kommuner på. Jag gör ingen jämförelse mellan olika former av horisontell specialisering, och utgår därmed från endast en del av Gulicks (1937) teori.

Sedan följer de kategoriseringar jag konstruerat utifrån typer av strategier som tjänstepersoner använder. Strategierna presenteras var för sig och operationaliseras. Operationaliseringen används sedan för att analysera empirin. Strategierna har även legat till grund för utvecklandet av vinjetter, vilka presenteras i nästa kapitel.

Tabell 1. Analytiskt verktyg

	Faktorer som antas påverka	Operationalisering
Horisontell specialisering (låg/hög) Gulick 1937, Egeberg 2012	<i>Hierarkisk position inom organisationen</i>	Tjänstepersonens hierarkiska position kan vara central eller verksamhetsnära. <ul style="list-style-type: none"> - En central placering innebär att tjänstepersonen befinner sig nära den högsta beslutande politiska nivån. - Verksamhetsnära placering innebär att tjänstepersonen är längre ut i en verkställande del av organisationen (t ex i en fackförvaltning eller arbetar mot endast en sektor).
	<i>Förhållande till politik</i>	Tjänstepersonens förhållande till politik bestäms av: <ul style="list-style-type: none"> - grad av följsamhet och samstämmighet med politiken, - om det finns ett politiskt intresse för strategens frågor, - om beslut fattas i hög grad av politiker eller om beslut fattas i hög grad av tjänstepersoner.
	<i>Verksamhetsfokus kontra helhetsfokus</i>	Tjänstepersonen kan ha störst fokus på att se helheten eller på egen verksamhet.

		Tjänstepersonen kan vara fysiskt placerad på samma ställe som merparten av organisationen eller utspridd i flera kontor.
	<i>Organisation som hinder eller stöd</i>	Tjänstepersonen kan se organisationen och organisationsgränser som ett stöd (t ex förenklar arbetet) eller som ett hinder (t ex svårt att samarbeta) för att utföra sitt arbetet.
	Strategier	Operationalisering
Strategi för att förändra Dewulf & Beuwen 2012, Kingdon 1995	<i>Rama in och rama om frågor och problem i konversation med andra</i>	Tjänstepersonen definierar och formar ett problem eller en fråga tillsammans med andra för att passa en viss kontext. Det görs genom att forma eller forma om problemet i samspel eller som reaktion på andra aktörers inramning.
	<i>Invänta rätt tillfälle</i>	Tjänstepersonen lägger fram förslag och initiativ i rätt tid, det vill säga när strömmarna problem, policy och politik möts. Tjänstepersonen är beredd att agera när ett policyfönster öppnas.
Strategi för att hantera krav Lipsky 2010	<i>Begränsa tillgängligheten och skapa rutiner för att hantera krav</i>	Tjänstepersonen reglerar sin tillgänglighet genom att upprätta rutiner. Till exempel avsätta tid i kalendern som inte kan bokas eller begränsa informationen och göra sig otillgänglig.
	<i>Selektering, plocka ut det som har bäst förutsättningar att uppfylla mål</i>	Tjänstepersonen väljer ut en viss typ av ärenden medvetet, och de blir gjorda först, vilket gör att andra ärenden inte blir gjorda eller görs med lägre kvalitet än andra ärenden.
Strategi för att hantera förhållande med politik och ledning Lundquist 1998	<i>Vara lojal mot ledning och politik eller protestera, obstruera eller göra sorti.</i>	Tjänstepersonen har som strategi att vara lojal mot politik och ledning. Tjänstepersonen kan tänka sig att protestera, anonymt obstruera eller göra sorti när tjänsteperson och politik inte är överens.

4 Tillvägagångssätt

För att i största möjliga mån göra uppsatsen transparent presenteras de val som gjorts under arbetets gång och varför just de valen har gjorts. I kapitlet framgår hur data insamlas och hur den sedan har analyserats. Kapitlet avslutas med en kort diskussion om tillförlitlighet, trovärdighet och etiska förhållningssätt.

4.1 Jämförande fallstudie

Studiedesignen som valts är en jämförande fallstudie, för att möjliggöra en jämförelse mellan två skilda typer av formell organisationsstruktur. Att jämförelsen sker mellan två *fall* möjliggör en djupdykning i de valda fallen som vid andra typer av studier hade varit svårt att fånga. En fallstudie ger en möjlighet att *”belysa det generella genom att titta på det specifika”* (Denscombe 2016:91). Den jämförande fallstudien ger mig möjlighet att utforska strategier i två olika organisationskontexter. Med en jämförande design kan en bättre förståelse nås, när ett fall jämförs med ett motsatt fall eller motsatt situation (Bryman 2011:80).

4.1.1 Val av fall

Det empiriska materialet grundas i en jämförande fallstudie bestående av två kommuner. Den kommunala nivån valdes utifrån att det lätt går att finna organisationer med liknande verksamhet men skillnad i formell organisering, och att det är stora organisationer där möjligheten finns att jämföra tjänstepersoner på flera nivåer. Det finns även ett stort antal strategier anställda inom den kommunala förvaltningen och den kommunala arenan erbjuder ofta ett närmare samspel mellan politiker och förtroendevalda än vad till exempel den statliga nivån gör.

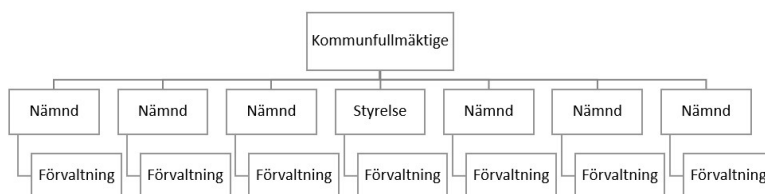
Val av fallkommuner har gjorts utifrån en mest lika-design, för att göra en jämförelse av två fall som är så lika som möjligt, förutom vad gäller organisationsstruktur. De två kommunerna som ingår i studien har valts utifrån att de har ungefär lika stor befolkning, samma politiska majoritet, och ligger ungefär lika långt från en större stad. Fördelen med en mest lika-design är att andra eventuellt påverkande faktorer än den studerade till viss del kan kontrolleras. Det innebär att resultaten till viss del kan vara överförbara på kommuner med liknande förutsättningar, vilket ökar replikerbarheten (Van Thiel 2014: 90).

Initialt plockades de kommuner ut som har mellan 30 000 och 50 000 invånare. Medelvärdesstorleken på en svensk kommun är ca 35 811 invånare (SCB 2021). Förutom att representera ungefär genomsnittstorleken för en svensk kommun är valda kommuner tillräckligt stora för att ha flera beslutsnivåer, men samtidigt tillräckligt små för att den yrkesgrupp jag studerar har tillräckligt mycket kontakt med flera olika beslutsnivåer. Nästa steg i urvalsprocessen var att hitta kommuner som förutom befolkningsstorleken har liknande förutsättningar. Jag valde därför att ta kommuner med ungefär samma avstånd till en större stad, med samma politiska majoritet och politiska tradition. Av de kommuner med ”rätt” befolkningsmängd finns endast tre kommuner som övergått till en ren avsektorisering. En av kommunerna är borgligt styrd och har en tradition av att vara borgligt styrd. Samma förutsättningar finns för en kommun med hög horisontell specialisering, som har liknande befolkningsmängd och ungefär lika långt till en större stad. Mest lika-designen medför därmed att endast två kommuner var aktuella för studien.

Nedan följer en kort beskrivning av vad som kännetecknar de två organisationsstrukturerna som är föremål för studien.

4.1.2 Fallkommun 1 – Traditionell horisontellt specialiserad kommunorganisation

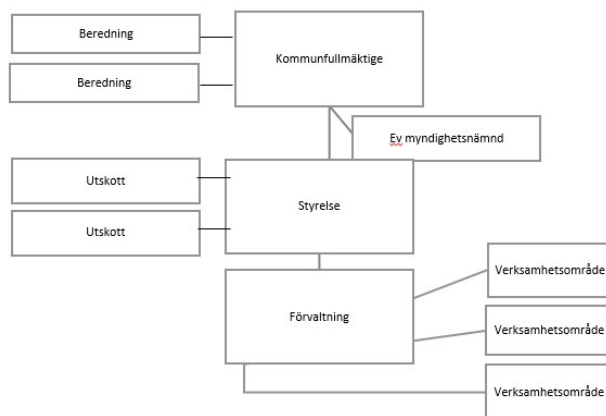
Genom att sortera organisationen i sektorer utifrån operativt ansvarsområde, till exempel skola och vård, skapas en horisontell linje av specialiserade sektorer. Den horisontellt specialiserade kommunorganisationen kännetecknas av att det finns ett större antal nämnder med tillhörande förvaltningar än vad som är lagstadgat (Montin 2007:39). Kommunfullmäktige är den hierarkiska toppen med direkt folkvalda ledamöter. Kommunstyrelsen befinner sig formellt på samma horisontella nivå som nämnderna, men har ett lagstadgat övergripande styrning- och ledningsuppdrag.



Figur 1 Traditionell kommunal organisation, hög horisontell specialisering

4.1.3 Fallkommun 2 – Avsektoriserad kommunorganisation

Det har blivit allt vanligare att kommuner drar ner på antalet sektornämnder, vanligtvis genom att slå ihop en eller flera sektorer (Montin 2007:40). Organisationsformen kännetecknas av att kommunen har kommunstyrelsen och de lagstadgade nämnderna, och i förekommande fall en eller två myndighetsnämnder. I övrigt styrs verksamheten av beredningar och utskott under kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. I princip all politik koncentreras till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Kommunen har endast en samlad förvaltning.



Figur 2 Avsektoriserad kommunal organisation, låg/ingen horisontell specialisering

Den parameter som tydligt skiljer de två fallkommunerna åt är den formella organisationsstrukturen, och då graden av horisontell specialisering.

4.2 Vinjetter

Empiri eller data samlas in framförallt genom att under intervjuer ställa respondenter inför tre situationer, så kallade vinjetter. Vinjetter kan genomföras genom både kvalitativa och kvantitativa undersökningar. Jag använder mig av personliga intervjuer. Intervjuer ger möjlighet att ha ett fördjupat samtal med respondenterna, vilket bidrar till en förståelse av deras arbetssituation och vad som eventuellt påverkar den (Denscombe 2016:265). Under intervjuerna används vinjettmetoden. Jag arbetar själv som strateg i en kommun, och valde att använda vinjettmetoden då jag utifrån min erfarenhet har möjlighet att skapa trovärdiga vinjetter.

Vinjetter, eller vinjettmetoden, är korta beskrivningar av personer eller situationer i en specifik kontext som respondenter ställs inför. De följs ofta av ett antal frågor eller ställningstaganden om hur respondenterna hade agerat (Alexander & Becker 1978:94). Jag

valde att utgå från vinjetter under intervjuerna för att tydligt få respons på hur strategier hanterar specifika scenarier. Vinjetter sätter frågorna i ett sammanhang och kan öka tillförlitligheten på materialet, då svaren utgår från konkreta exempel (Kullberg & Brunnberg 2007:177). Centralt i min studie är vilka *strategier* som väljs. Att enbart ställa frågor kring strategier riskerar att bli abstrakt för respondenterna. Med vinjetter får jag en möjlighet att komma närmare ett verkligt agerande, eftersom det kopplas tydligt till en given situation. De personliga intervjuerna gav då ett tillfälle att vid behov ställa anpassade följdfrågor.

4.2.1 Konstruktion av vinjetter

Vinjetterna har utformats efter de strategier som framgår av det analytiska verktyget. De baseras på begrepp från teorier om hur tjänstepersoner agerar. En för respondenterna *sannolik* vinjett ökar chansen att svaren speglar hur de hade agerat i en verklig situation (Kullberg & Brunnberg 2007:180). Vinjetterna utgår från situationer som jag själv har upplevt i mitt yrke, men som har skrivits om något för att passa bredden av respondenter. På så sätt är vinjetterna konstruerade utefter teoretiska begrepp, men anpassade till en mer verklig kontext. Enligt Kullberg och Brunnberg ska vinjetten vara ”...kort, verklighetsanknuten, logisk, lätt att förstå och innehålla relevanta koder” (Ibid. s. 179). Tre situationer konstruerades, en för varje kategori av strategi enligt det analytiska verktyget. Samtliga respondenter ställdes inför alla tre situationer, och de var samma för alla. Direkt efter att situationen presenterats, fick respondenterna frågan vad de spontant tänkte kring scenariot, hur de hade agerat och varför. Till två av de tre situationerna fanns även förslag till möjliga val. Förutom att ta ställning till hur de agerar för varje situation, ställdes även en fråga på slutet om vilken av situationerna som bäst beskrev situationer de utsätts för i sitt arbete. I samband med vinjetterna ställdes också ett antal semi-strukturerade intervjufrågor, huvudsakligen för att få en bild av hur respondenterna själva ser på sin organisation och vad som påverkar dem.

För att ytterligare bidra till så verklighetstroga vinjetter som möjligt testades de på två tjänstepersoner inom samma yrkeskategori, men i en annan kommun. Testerna är inte en del i studiens empiri, utan genomfördes för att säkerställa vinjetternas relevans. Nedan följer en kort presentation av vinjetterna.

Tabell 2 Konstruktion av vinjetter¹

Kategorier	Strategi för att förändra	Strategi för att hantera krav	Strategi för att hantera förhållande med politik & ledning
Vinjett	Du ser ett behov i verksamheten, som du inte med en gång får gehör för. Du anser att det ligger i din roll att försöka förändra.	Du har en hög arbetsbelastning och det ställs krav på dig från flera håll samtidigt.	Politiken ber dig skriva om ett ärende för att dölja fel eller brister i verksamheten.
Möjliga val	<ol style="list-style-type: none"> Du tar upp frågan igen. Omformulerar. Skaffar mer kunskap, rådgör med andra. 	-	<ol style="list-style-type: none"> Skriva om Informera andra avd. Läcka till tidning Lämna över ärendet

Det är en vinjett för ett scenario där personen vill förändra något, en vinjett för ett scenario med krav från många håll och en vinjett för ett scenario där politiken agerar på ett sätt som tjänstepersonen behöver hantera på något sätt.

4.2.2 Val av respondenter

Val av yrkespersoner att ingå i studien tas även de fram efter en mest lika-design, det vill säga, att rollerna i de olika kommunerna ska vara så lika varandra som möjligt för att en jämförelse av påverkan av organisationsstrukturen ska kunna göras. Yrkeskategorin som är föremål för studien är strateger, och kategorin innefattar yrkestitlar så som utvecklingsledare, verksamhetsutvecklare och utvecklingsstrateger. Av strategierna valdes aktivt några personer med ett centralt uppdrag, och resterande respondenter med uppdrag närmare verksamheterna. De strateger som arbetar närmare verksamheten är ofta mer specialister än vad de centrala strategierna är, men då deras uppdrag är att utveckla och förändra verksamhet och arbetssätt bedöms de i denna studie vara tillräckligt lika arbetsmässigt för att jämföras. En av forskningsfrågorna riktar sig direkt till om det är olikheter mellan vilken position inom organisationen man har, vilket gör att det är viktigt för jämförelsen att även kunna jämföra strateger på olika nivåer inom samma organisation.

Möjliga respondenter har kontaktas genom att först begära ut listor från de båda kommunerna med samtliga anställda som har rollen strateg, utvecklingsledare, verksamhetsutvecklare eller

¹ Vinjetterna och valen finns i sin helhet i bilaga 1.

organisationstutvecklare. Därefter har de personer valts ut som bäst matchar uppdragen för tjänstepersonerna i den andra kommunen. Eftersom jag under de senaste åren delvis arbetat i samma yrkesroll som de jag intervjuar väljs både fall och respondenter som jag i min yrkesroll haft lite eller ingen kontakt med. Detta för att kunna hålla distans till respondenterna. Det gör också att det blir något lättare att skilja på egna erfarenheter och de som intervjuas. Samtliga respondenter har kontaktats via e-post där syftet med studien och de premisser som gäller för intervjun framgått. När det började bli klart vilka respondenter som kunde tänka sig att ställa upp, kontaktades fler för att garantera att matchningen av uppdrag mellan kommunerna blev så lika som möjligt. Totalt intervjuades tio strateger, fem från varje kommun. Två från varje kommun var centralt placerade, och tre från varje kommun arbetade närmare en verksamhet. Jag bedömde efter den tionde intervjun att jag hade tillräckligt mycket data. Fler respondenter från samma kommuner hade sannolikt inte påverkat resultatet, då de respondenterna från samma kommun eller från samma hierarkiska position överlag gav liknande resonemang.

En effekt av rådande pandemi är att samtliga intervjuer genomförs via videomöten. Videomöten möjliggör en snarlik intervjusituation som den som utförs fysiskt ansikte mot ansikte (Denscombe 2016:282). Samtliga samtal spelades in för att sedan transkriberas i sin helhet. Under samtalen fokuserade jag på att lyssna för att kunna ställa relevanta följdfrågor, och leta efter större teman som antecknades under tiden.

4.3 Dokumentstudie

Förutom vinjetter samlades data även in genom en mindre dokumentstudie för att kunna studera fenomenet från fler synvinklar och ställa det i relation till det resultat som vinjetterna ger (Denscombe 2016:211). Syftet med att använda två metoder för insamling av empiri är att försöka få en mer fullständig bild av de utvalda fallen. Dokumentstudien berikar studien genom att tillföra vad organisationen formellt förmedlar, till exempel om vilken roll kommunen anser att tjänstepersonen ska ha. I vinjetterna är det respondenternas, strategernas, upplevelser och erfarenheter som styr. Dokumentstudien kompletterar den bild som respondenterna ger av sin organisation och bidrar till analysen.

De dokument som analyseras är officiella policydokument, publicerade allmänna handlingar och kommunernas officiella hemsidor. Policydokumenten skiljer sig något mellan kommunerna men är i huvudsak dokument som budget, verksamhetsplan, styrmodell, vision

och delegationsordningar. Samtliga styrdokument som finns publicerade på hemsidorna har gått igenom. För att hitta andra relevanta dokument gjordes en genomgång av samtliga kallelser inklusive underlag till kommunfullmäktige för åren 2020 och 2021. Totalt har ett 10-tal dokument varit relevanta för studien och analyserats i sin helhet.

Om metoderna ställas mot varandra kommer vinjetterna vara det som väger tyngst i analysen. Majoriteten av den insamlade empirin kommer från intervjuerna/vinjetterna, och tonvikten i studien ligger på strategernas egna upplevelser, inte vilken bild som speglas i policydokument och på hemsidor.

4.4 Bearbetning av insamlad data

Transkriberingarna av intervjuerna har analyserats genom att leta efter uttalanden och påståenden som passar in i någon av de strategier som är hämtade från litteraturen. Transkriberingarna gjordes direkt efter genomförd intervju, vilket bidrog till att min analytiska process började direkt efter den första intervjun och jag kunde jämföra intervjuerna vartefter de genomfördes. Transkriberingarna lades sedan in i NVivo². När alla intervjuer var klara kategoriserades resonemang och uttalanden in på någon av de kategorier av strategier jag ställt upp i det analytiska verktyget. Jag arbetade även med en kategori för vardera organisation och kodade in det som berörde faktorer i strukturen som antas påverka tjänstepersoner enligt begrepp i det analytiska verktyget. Transkriberingarna lästes först igenom var för sig, för att sedan läsas igenom kommunvis för att underlätta jämförelsen. I dokumentstudien lästes samtliga officiella styrdokument och kallelser igenom översiktligt, och de dokument som innehöll uppgifter som kunde länkas till studiens teman plockades ut. De dokument som plockades ut analyserades på samma sätt som transkriberingarna från intervjuerna, men enbart vad gäller organisationsdelen av det analytiska verktyget.

Förutom de strategier som var utvalda på förhand var jag även öppen för att hitta nya strategier eller nya kategorier av strategier.

4.5 Studiens trovärdighet, tillförlitlighet och forskningsetiska förhållningssätt

Begreppen validitet och reliabilitet brukar i kvalitativa studier omformuleras till att prata om trovärdighet och tillförlitlighet. Studiens trovärdighet avgörs av i vilken mån det går att avgöra om insamlad data är korrekt (Denscombe 2016:410). I syfte att nå så hög trovärdighet

² System för bearbetning av kvalitativ data

som möjligt har samtliga intervjuer spelats in och transkriberats. Materialet har sedan kodats efter de kategorier som finns med i det analytiska verktyget. Intervjuerna har till viss del kompletterats med dokumentstudie, för att öka pålitligheten av den data som framkommit.

Frågan om studiens trovärdighet kompletteras med hur tillförlitlig resultatet av studien är. Det vill säga om samma resultat hade uppnåtts om en annan person hade utfört studien (Ibid. s. 412). Studiens kvalitativa art medför att den frågan kan vara svår att bevisa. Genom att tydligt redogöra för varje val som har gjorts och hur insamlat material har analyserats möjliggörs för en översyn av uppsatsarbetet som stärker trovärdigheten. Mitt mål är att vara så transparent som möjligt med de beslut som gjorts under uppsatsarbetet.

En fråga som ofta diskuteras i samband med fallstudier är möjligheten att generalisera utifrån de resultat studien ger. Yin (2009) skiljer på analytisk generalisering och statistisk generalisering (Yin 2009:15). Uppsatsens mål är att berika och utveckla teoribildningen och vara vägledande för framtida undersökningar inom samma område, och gör inte anspråk att kunna göra en statistisk generalisering. Resultaten av studien säger något om just de fallen, de kommuner, som ingår i studien (van Thiel 2014:89). Aktiva val har gjorts för att det ska finnas så goda skäl som möjligt till att anta att en generalisering till liknande kommuner är möjlig, bland annat att välja en mest lika-design och kommuner som storleksmässigt representerar en genomsnittskommun.

Forskningsetik handlar om krav på forskaren och etiska krav på forskningens inriktning och genomförande (Vetenskapsrådet 2017:12). En stor del av det handlar om hur individer som ingår i forskningen får behandlas, en fråga som även är aktuell för denna studie eftersom den mestadels baseras på intervjuer med vinjettmetoden. Enligt Vetenskapsrådet finns det fyra viktiga begrepp vid hanteringen av forskningsmaterial, sekretess, tystnadsplikt, anonymitet och konfidentialitet (Ibid. s. 40). De begrepp som är aktuella för min studie är anonymisering/avidentifiering och konfidentialitet. Jag har försökt i möjligaste mån att anonymisera respondenterna, genom att avidentifiera dem och kommunerna. För att studien ska vara så transparent som möjligt krävs dock vissa uppgifter om kommunerna, vilket eventuellt kan leda till att kommunernas identitet röjs. Samtliga respondenter har fått information om syfte med studien och hur inspelningen av intervjuerna kommer att hanteras. Med konfidentialitet menas att obehöriga inte ska få tillgång till uppgifter och att de uppgifter

som lämnats i förtroende inte sprids vidare (Ibid, s. 40). Både det inspelade materialet och transkriberingarna kommer således att raderas efter att studien är slutförd.

5 Resultat

I resultatavsnittet presenteras studiens empiri, den data jag har samlat in för att kunna besvara ställda forskningsfrågor. Empirin består av intervjuer med vinjettmetoden och dokumentstudie. De båda kommunernas resultat går igenom var för sig, för att sedan analyseras och jämföras tillsammans i nästa kapitel. Då vinjetterna är studiens främsta empiri, redovisas empirin utefter de tre situationerna som respondenterna ställdes inför. För varje scenario är resultatredovisningen uppdelad på centrala strategier och verksamhetsnära strategier. Varje fallkommun inleds med en beskrivning av kommunen, med hjälp av dokument och respektive respondenter.

5.1 Stuprörsköping³ - Traditionell kommunal organisering, hög horisontell specialisering

Fallkommun 1, hädanefter kallad Stuprörsköping, har en traditionell kommunal organisering med sex nämnder inklusive styrelsen. Varje nämnd har en egen förvaltning. Styrelsen beskrivs på hemsidan som kommunens regering, *"Kommunstyrelsen är den nämnd som bland annat har till uppgift att vara fullmäktiges beredande och verkställande organ, kommunens 'regering'"* (kommunens hemsida). Nämnderna ska följa direktiv från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige (Stuprörsköping budget 2021-2023:15). Det anges också tydligt på hemsidan att medborgare röstar, politiker bestämmer och tjänstepersoner verkställer (kommunens hemsida). Samma uppdelning mellan aktörerna finns i budgeten för kommande år, politiken ska stå för *"vad, varför och när-frågor"* och tjänstepersoner för *"hur och vem-frågor"* (Ibid. s. 14). Samtidigt anges att tjänstepersoner och politiker ska ha ett samspelande förhållningssätt. Nämndernas och förvaltningarnas arbete ska utgå från ett helhetstänk, där kommunen som helhet går före enskilda verksamheter. Helhetsynen fås av samarbete och ett synsätt att man bygger kommunen tillsammans (Ibid. s. 17, 23). Kommunstyrelsens ordförande uttalar sig i kommunens årsbokslut 2019 att medarbetarna arbetar för en inre kultur där *"... där omsorgen om helheten är den gemensamma nämnaren."* (Årsredovisning 2019:4). Den inre kulturen ska utgå från en helhetssyn med samarbete över gränserna (Ibid. s. 11).

³ Kommunnamnet är fiktivt för att i största möjliga mån hålla respondenternas identiteter anonyma. Namnet baseras på den typ av organisationsstruktur den representerar. De verkliga namnet kan lämnas ut mot begäran.

Strategerna som arbetar under en nämnd beskriver kommunstyrelsen som sammanhållande, även om nämnderna har mycket frihet. En strateg beskriver det såhär:

”Jag skulle nog säga att det är stor frihet i XX kommun som helhet, oerhört fritt är det ju. [...] Fristående nämnder och varje nämnd ansvarar för sitt område, inte tal om något annat, men det är ju också så att kommunstyrelsen har ju ett ansvar att följa upp och naturligtvis se till att vi gör som vi ska”- Intervju 5 S3

Även de centrala strategerna är överens om att nämnderna har stor frihet, men nämner inte uttryckligt att kommunstyrelsen har samma styrande funktion, det uttrycks bland annat såhär:

”Varje förvaltning styr sig själva liksom sen är det vissa grejer som styrs centralt ifrån så skulle säga att det går fram å tillbaka lite hela tiden, det är inte tydlig övervikt åt något håll.” - Intervju 8 S4

De verksamhetsnära strategerna beskriver organisationen som uppdelad i stuprör, både vad gäller kommunen i helhet men också inom den egna förvaltningen. Man arbetar i den egna förvaltningen, med brukarna som sin primära fokus. En av strategerna säger såhär:

”Det har varit, och är, väldigt mycket i min organisation, väldigt mycket stuprör, ibland till och med en förvaltning i förvaltningen”- Intervju 3 S1

Även om det finns stuprör inom organisationen, finns en vilja och önskan hos samtliga om mer samarbete. Samarbete över gränserna ses som något positivt, och i vissa fall nödvändigt för att kommunen i sin helhet ska bli effektiv. Det ses även som positivt för att det egna arbetet inom förvaltningsspecifika frågor ska bli bättre. Två strateger uttrycker det enligt nedan:

”Nu ser det ut på ett sätt på utbildningsförvaltningen och på ett annat sätt hos vård och omsorg. Det måste ju finnas någon minsta gemensamma nämnare som gör att det blir effektivt om man jobbar på ett visst sätt och man också säkerställer att fullmäktiges mål sipprar ner och tas om hand om” - Intervju 5 S3

I: Behöver du samarbeta med andra förvaltningar för att kunna utföra ditt jobb?

R: Ja om det ska bli bra, haha.”- Intervju 7 S2

De två centrala strategerna lyfter vikten av samarbete med andra förvaltningar. Det finns ett gott samarbete, men de menar också att vissa samarbeten kan bli ännu bättre. Deras arbete är beroende av samarbete med de andra förvaltningarna, för att kunna förankra och implementera till exempel styrdokument.

I fackförvaltningarna är det främst förvaltningschefen som har direktkontakt med de förtroendevalda. Strategerna är med på nämndsammanträden men för ingen dialog däremellan. Det är chefer som har den primära kontakten med politiken. De centrala strategerna har mer direktkontakt med de förtroendevalda, även om också den närmsta chefen ofta är inblandad. En av de verksamhetsnära strategerna pratar om det enligt följande:

”Man är en skugga, va. Man bereder underlag som man ger till cheferna och så är dom delaktiga, dom är bärarna av utveckling och förändringsarbete, man är mer en funktion som ger dem, i dialog med dem, kraft att fronta detta.” - Intervju 3 S1

Om uppdelningen mellan politik och tjänstepersoner ges en bild av en aktiv tjänsteperson, som kommer med förslag och bidrar med kunskap. Men det är de förtroendevalda som efterfrågar den uppdelningen. Två olika strateger uttrycker sig såhär:

”Där jag är nu skulle jag nog säga att det är väldigt tjänstemannastyrkt [...] Det blir mer att man lägger fram ett förslag så får man diskutera om man tycker att det är bra och ungefär, om det motsvarar det som vi har, har vi uppfattat er rätt då. Sen är det ju vi som lägger fram utmaningar och vi som lägger fram behoven.” - Intervju 3 S1

”Det blir ju ibland tydligt att det är såklart svårt som fritidspolitiker att vara så insatt i frågor så att man också kan fatta kloka beslut kring de och där någonstans min och mina kollegors roll, blir tydlig ibland att vi behöver tolka sånt som vi ser eller visa på sånt vi ser för att politikerna ska kunna fatta beslut” - Intervju 7 S2

De centrala strategerna ger en liten annan bild av uppdelningen, liknande den som finns beskrivet i kommunens styrdokument. Förslag kommer ofta från tjänstepersonssidan, men de är innan avstämde med politiken för att ha den inriktningen som politiken efterfrågar. En strateg anger följande:

”Jag skulle nog säga, alltså, det är ju politiken som måste tala om vad som ska göras, vad de vill att vi ska satsa på och vad hur de ser att kommunen ska utvecklas.” - Intervju 8 S4

Samtliga strateger förutom en pratar om att kontakter över organisationsgränserna framförallt underlättas av storleken på kommunen. Att kommunen är så pass liten, att även om man befinner sig långt ut i verksamheten så har man relativt nära till politiken. Och att det är nära till de andra strategerna, kommunen är så liten att man har en personlig kontakt med de som arbetar med samma sak. De administrativa funktionerna sitter samlade i ett och samma kommunhus.

Såväl kommunstyrelsens som nämndernas delegationsordningar lägger över en stor del av beslutsfattandet till tjänstepersoner. I första hand delegeras besluten till kommundirektör, respektive förvaltningschef, men de kan sedan vidaredelegeras till lägre chefer. Bara i undantagsfall är beslut delegerade direkt till tjänstepersoner utan chefsbefattning (Delegationsordning A, B, C och D).

5.1.1 Situation 1 - Förändra

När strategerna ställs inför den första situationen, att vilja förändra något de inte tycker är bra, känner de igen sig och har lätt att diskutera kring vilka strategier de använder. Samtliga strateger i Stuprörsköping anser efter att de fått alla situationer presenterade att den första situationen är den som beskriver hur de arbetar bäst.

Verksamhetsnära strateger

När strateger som arbetar under en nämnd i Stuprörsköping ställs inför det första scenariot, om hur de agerar för att få till en förändring är de flesta överens om att de skulle starta arbetet mot förändring med närmsta chef. Det finns en tilltro till att chefen tar till sig informationen och vet hur det ska tas vidare. Strategen börjar inte med något förrän det är avstämt med chefsledet.

”R: Rådgöra med min chef skulle jag göra.

I: Om chefen inte var intresserad?

R: Ehm.. fast det är hon, haha. Har inte varit med om det, att jag tagit upp något som hon tyckt varit oviktigt.” - Intervju 7 S2

En verksamhetsnära strateg upplever svårigheter i att ta förändringen vidare eftersom det inte är mycket direktkontakt med de förtroendevalda, kontakten sker via chef och det blir svårt att veta vilka ärenden som kan föras fram när. Strategin för att hantera det blir att smyga med lite i taget, för att i slutändan få med så mycket som möjligt.

”Ah men då lägger jag till, kastar in en liten grej då som adderar en byggsten i min långsiktiga tanke och tänker att nästa år då kanske jag kan demontera den andra biten lite mer” - Intervju 3 S1

Strategin med att ”lägga till en bit i taget”, att dela upp en större förändring i mindre delar, används även av andra verksamhetsnära strateger. Genom att ta en liten förändring i taget kan de få till en förändring som annars inte hade varit möjlig. De har en förhoppning om att till

slut kunna genomföra hela förändringen. Nästa strateg vittnar inte om samma avstånd till politiken, utan i stället om en arbetsplats som har svårt för förändring.

”Jag tänker såhär, stycka en elefant i olika delar.[...] så då får man successivt jobba på små delar.” - Intervju 5 S3

Förutom att föra fram förslag genom chef och dela upp förändringen i mindre delar kontakter strategen andra för att hitta en bättre formulering av frågan. Sedan används också organisationen, lyfta det högre i organisationen till kommunnivå eller kommunstyrelsens förvaltning för att få medhåll.

”.. att jag har backat undan och börjat resonera med andra, hur kan man gå fram, börjat ta upp det med kollegor, hur kan man få upp det på att ta det till kommunnivå”
- Intervju 3 S1

Initiativ till förändring grundas i kunskap och erfarenheter som längs vägen används som en tydlig språngbräde för att genomföra förändringen. En verksamhetsnära strateg har en bakgrund inom den profession som förvaltningen riktar sig till, och tar naturligt både initiativ och argument direkt från verksamheten, egen erfarenhet och kunskap. Strategin används både för att mota och föra fram förslag och förändring.

”I: Använder din erfarenhet..?”

R: Ja verkligen det tycker jag att jag fortfarande gör mycket när man kommer med förslag som jag ser inte kommer fungera i verkligheten och sånt som kanske inte ens är önskvärt”
- Intervju 7 S2

En av de verksamhetsnära strategerna pratar om en situation hen varit med om då en förändring hen arbetade med lyckades. Det beskrivs som en process där det inte bara behövs ett tillvägagångsätt, utan man måste använda alla sätt som är möjliga. Det räcker alltså inte med att prata med sin chef och använda sin erfarenhet, utan alla tänkbara verktyg används. Ett hårt och ofta långsiktigt arbete som kräver mycket av strategen.

”Man får ju använda alla sina verktyg, hela sin arsenal av verktyg med att prata runt, lyfta fram sakkunniga, det var ju ett hårt jobb men det gick ändå.”- Intervju 3 S1

Centrala strateger

De centrala strategerna använder också kunskap, både sin egen och andras, som ett redskap för att försöka få till förändring.

”Om jag upptäckte att jag inte nådde hela vägen fram, att jag skulle vilja läsa på och hitta andra infallsvinklar och kanske, ehm, prata mer med andra funktioner som jag vet är insatta i frågan för att sen se hur man kan driva det vidare” - Intervju 8 S4

De två strategier som arbetar centralt i Stuprörsköping har en uttalad strategi att allt egentligen handlar om när i tiden förändringen förs fram. Oavsett hur frågan är paketerad måste den föras ut i rätt tid, när både organisation och politik är i ett läge då frågan kan tas emot och ageras på. Strategen känner in att det inte är rätt tid, och väntar med att föra fram förändringen. De två centrala strategierna förklarar det på det här sättet:

”Men handlar också om att göra det i rätt timing och förankra det här därför att det är egentligen politiken som ska sätta riktningen vart vi ska framåt så där tänker jag att [...] jag tror att det handlar om att liksom även fast inte något går igenom nu så kan man börja jobba för att få igenom det längre fram, på längre sikt [...] När jag lyft frågan är det ganska svårt intresse det är vissa personer som tycker det är jätteviktigt men det är inte rätt personer som tycker att det är viktigt. Men jag ser att det finns ett större intresse nu än vad det fanns för ett halvår sen. Det handlar om att så frön tills att man ser att nu är det läge att ta upp det igen för nu befinner sig organisationen som helhet i ett annat läge.” - Intervju 8 S4

”Det var väl ett exempel där vi inte riktigt höll med politiken men förstod att, ja men ja det är svårt att göra sån stor förändring just nu kanske och vi kanske ska vänta lite till att de är mer mogna..” - Intervju 10 S5

En av de centrala strategierna talar också om vikten att våga släppa när det inte bär sig. Vissa frågor kommer varken fungera nu eller om ett tag, och det gäller att veta när det är tid att släppa, att inte kämpa för länge med något och inte vara rädd för att ge upp. Här gäller det enligt respondenten att lyssna av och känna in situationen, en strategi som återkommer i samtalet med respondenten. Lyssna av och känna in när det går att satsa och inse när du helt enkelt ska ge upp. Sådär berättar hen:

”Jag kan nog läsa av ganska snabbt om det är någonting jag överhuvudtaget ska lägga energi på eller om man bara ska inse ja det är såhär politiken kanske har bestämt sig för att det ska vara ja men då får det väl vara så då. [...]Man måste ha en känsla för vad som är genomförbart och vad som inte är det, annars kommer du för det första inte bli särskilt populär inom organisationen och sen kommer du vara oerhört frustrerad hela tiden [...] det gäller att hitta den där nivån när man ska släppa det..” - Intervju 10 S5

5.1.2 Situation 2 - Hantera krav

Situationen med flera krav som kommer från olika håll i organisationen känns igen av de flesta strategierna, men endast en tycker att det beskriver arbetet bäst (i kombination med situation 1).

Verksamhetsnära strategier

För att hantera situationer när strategierna behöver välja mellan arbetsuppgifter tar strategierna i första hand hjälp av sin närmsta chef. Blir arbetsbördan för hög diskuterar de med chefen och efterfrågar en prioritering i vad som ska göras, och vad som får vänta eller tas bort.

”Ja.. det har jag. Jag går till min chef och säger att, nu kan du inte lägga på mer, i så fall får vi ta bort något.” - Intervju 3 S1

Alla strategier utom en är dock överens om att det finns en prioritering som de inte behöver hjälp av chef för att avgöra. Om politiken hör av sig ska det prioriteras. En av strategierna beskriver det som utifrån den rollen de har som strateger att politiken går först, men att det skulle vara annorlunda om man arbetade med myndighetsutövning.

”Ja men där tycker jag det är jättetydligt politiken går ju först om de vill ha uppgifter tänker jag, utifrån min roll” - Intervju 5 S3

Om de verksamhetsnära strategierna tvingas välja vem, förutom politiken, de ska stötta först, väljer de den egna verksamheten och den verksamhet som är direkt kopplad till förvaltningens uppdrag. De ser tydligt vem det är verksamheten är till för, och väljer ut de frågor som i störst mån gör skillnad för den gruppen.

”Nånstans så är det ju barnen först så är det ngt som är akut utifrån skolorna, så är det något akut, eller man behöver snabb hjälp där så hade jag prioriterat det.” - Intervju 7 S2

En av de verksamhetsnära strategierna har en tydlig metod för att begränsa sin tillgänglighet och på så sätt minska kraven på tjänsten. Det utförs genom att ta bort en av de kanaler som strategen kan nå på. Telefonen sätts på ljudlös och de kontaktvägar som finns kvar är då främst e-post och chatt. Det gör att strategen får en möjlighet att själv bestämma när och hur frågor ska besvaras.

”Jag brukar vara ganska bra på att begränsa mina kanaler faktiskt, så telefonen är ofta på ljudlös.” - Intervju 7 S2

Två av de verksamhetsnära strategierna upplever inte att det ställs krav från flera håll inom organisationen. De formulerar det istället som att det kommer upp frågor där personer vill ha stöttning eller hjälp, men det upplevs inte som krav. Krav har en negativ betoning, och de upplever tvärtom att det är positivt att personer vill ha med dem i projekt eller tar hjälp av dem i vissa frågor.

”Ja det är många som vill saker men... inte negativa krav tycker jag inte om man nu kan sortera i negativa och positiva många vill ju förändra saker åt ena eller andra hållet och ser väl kanske mig som en länk som kan hjälpa till med det åt ena eller andra hållet.”
- Intervju 7 S2

Centrala strategier

Överlag går det att hantera krav och press i arbetet, men om de centrala strategierna skulle uppleva en ohållbar situation rådgör de med sin närmsta chef. Chefen förväntas hjälpa strategen att prioritera vad som ska göras nu, och vad som kan vänta.

”..lyfta till chef att nu kommer det för mycket olika från alla håll och kanter, det behöver vara tydligt vad min roll är.” - Intervju 8 S4

Men de är även överens med de verksamhetsnära strategierna om vilken grupp de skulle välja ut först, nämligen politiken. Det kan vara alltifrån att det är en känsla att det ska prioriteras, till en övertygelse om att alla i organisationen har samma tydliga prioritering.

”Nä men det är ju så lite granna att knackar kommunstyrelsens ordförande på dörren och det inte är något trivialt så är det oftast det som prioriteras så blir det ju, och det tror jag nog alla är överens om i organisationen” - Intervju 10 S5

om både kollegor från egna verksamheten och andra verksamheter/andra förvaltningar inom kommunen hörde av sig har strategierna svårt att välja vilken person eller grupp de skulle prioritera, förutom om det gäller politiken. De uttrycker en svårighet i att göra en sådan bedömning utan att på förhand veta vad e-postmeddelandena/telefonsamtalen handlar om. De hade som en första åtgärd skummat vilka frågor det handlar om, för att sedan prioritera utifrån vad det handlar om, snarare än vem som har kontaktat dem.

”I: Frågan får avgöra?

R: Ja det är viktigare än vem det är som har ställt frågan, förutom om det är kommundirektör eller kommunstyrelsens ordförande då. Tänker jag.” - Intervju 10 S5

En av strategierna menade att problemet inte främst var höga krav utan snarare att kraven är otydliga. Det kan vara problematiskt, men det skapar också en stor frihet i rollen att själv utforma sina arbetsuppgifter både vad som ska göras och hur.

”...finns en otydlig förväntan på vad jag ska göra eller vad slutresultatet ska bli och det kan handla om att det är otydligt från politiken att de säger något men inte är supertydligt exakt vad de vill, eller att det är otydligt från andra delar i organisationen. Men jag skulle inte säga att det är omöjligt för mig att genomföra saker på det sättet. Men att det ibland vad gäller vissa frågor där jag får frågor i knät som ska genomföras där det inte är helt

tydligt vad man faktiskt vill. Ja men när det är otydligt uppdrag då blir det också väldigt mycket utrymme för en själv att tolka och styra det man ska göra, det känns som jag har stort utrymme att styra och påverka själv vad jag ska göra och hur ” - Intervju 8 S4

5.1.3 Situation 3 - Hantera förhållande med politik och ledning

Att organisationen skulle mörka något och att ledningen skulle vilja dölja fel som har begåtts känns som ett otroligt scenario och ingen av strategerna har i verkligheten fått till sig att de ska ändra något så att det döljer fel eller brister inom organisationen.

Verksamhetsnära strateger

Om strategen hypotetiskt funderar över scenariot är återigen första tanken att bolla det med närmsta chef. De vill dock inte skriva om ärendet, även om närmsta chef skulle be dem att göra det. De har en känsla av att det är fel, och vill inte vara förknippade med ärendet. En av strategerna uttrycker det såhär:

”Jag hade tagit upp det med närmsta chef hade jag gjort. Jag tror ju att hon hade tyckt som jag så här kan vi inte ha det. [...]Hade hon tyckt att jag skulle skriva om det då hade hon nog fått göra det själv faktiskt, haha.” - Intervju 7 S2

Om den närmsta chefen hade valt att skriva om det hade endast en av de verksamhetsnära strategerna gått vidare till media. Även om hen inte stod med sitt namn på ärendet känns det inte rätt att lämna det där, utan det ska påvisas att det är fel som begås. De fel som den politiska ledningen vill dölja ska inte passera obemärkt, andra har rätt att få veta vad som försiggår.

”Hade gjort både och. Hade sagt nej, någon annan får ta detta, och hade man ändå gjort det och fuskat hade jag utnyttjat min meddelarfrihet” - Intervju 3 S1

En av de andra strategerna hade istället använt organisationen, fick hen inte gehör hos närmsta chef skulle frågan tas vidare till högre chefer, högre nivåer på andra förvaltningar eller kommuncentralt för att meddela vad de upplever som fel som pågår hos den egna ledningen eller egna politiska ledningen. Men att gå till den lokala tidningen är inte ett alternativ för den här strategen eftersom:

”Det jag hade eftersträvat är ju att göra något åt det, vad gör nivån över om de får reda på en sån här felaktigheter.. då tänker jag att jag hade gått den vägen liksom och förväntat mig att de som har mandat gör någonting när de uppmärksammar en sån grav brist i organisationen” - Intervju 5 S3

Om det politiken vill ändra på i strategens skrivelse är lindrigare, eller rent av en ändring som politiken vill få igenom, där strategen tycker något annat kan de flesta tänka sig att skriva om ärendet på det sättet som politiken önskar.

”Ja ja absolut det har hänt men de är ju förtroendevalda av en anledning de gillar ju att påverka och de ska de ju göra också helt klart.” - Intervju 5 S3

En av strategerna uttrycker en tydlig strategi hela vägen, och använder samma strategi som när hen försöker få igenom en förändring. Hen skulle kunna tänka sig att skriva om ärendet om det inte var ett direkt fel, men oftast behövs inte det eftersom politiken tar till sig av strategens fakta och erfarenhet.

”Ja men då försöker man visa på ja de fakta som gör att jag tycker som jag tycker och vad som ligger till grund för att jag har den åsikten. Det är ju som sagt om vi pratar politiker går det inte vara superinsatt i alla verksamheter det som behövs är ju mer kunskap och mer förståelse för de som jobbar ute på skolorna då räcker det liksom med det.”
- Intervju 7 S2

Centrala strategier

De centrala strategerna skulle precis som de verksamhetsnära strategerna ta upp frågan med sin närmsta chef. Men om den närmsta chefen skulle stå fast i att ärendet skulle ändras, kan båda strategerna tänka sig att skriva om det.

”Ja men det känns som det nog ändå är det jag skulle gjort. Alltså att jag skulle stämt av med min chef vad hon tycker och sen skriva om det i så fall.” - Intervju 8 S4

”Ja för det första hade jag ju diskuterat med min närmsta chef och kommundirektör det är väl det man hade gjort sen ta det utifrån det. Hade de sagt att de förstår och vi resonerar kring det här och det verkar hyffsat rimligt så skulle jag väl gjort det. Beror på allvaret i det på något sätt.” - Intervju 10 S5

När jag betonar att det rörde sig om ett allvarligt fel svänger de något. Den ena strategen skulle då ta det vidare till andra personer i organisationen eller andra myndigheter.

”Om jag skulle känna att detta var ett allvarligt fel och jag först skulle stämna av med min chef och hon skulle inte lyssna på det eller höra eller liksom inte ta det på allvar då hade jag nog tagit det vidare med andra personer.” - Intervju 8 S4

Det skulle även den andra strategen göra, men öppnar upp lite mer för att kontakta tidningen vid väldigt allvarliga fel.

”Ja det är svårt. Spontant skulle man ju vilja sprida, läcka till en tidning för att visa det här är inte okej ungefär, samtidigt så är det så långt ifrån jag känner att vi skulle landa i, så att det är så svårt att föreställa sig det hos oss i alla fall att det skulle liksom ske. Näe ja... jag hade nog... tagit det med min chef och diskuterat det och... om de, om kommundirektör och chef säger det att vi hanterat det så här och såhär så hade man fått lösa det på bästa sätt.” - Intervju 10 S5

Det ses som en självklarhet att skriva om ärendet om strategen inte är överens med politiken och det inte innebär att något mörkas.

”Nä men det är ju... politiken är ju fria att tycka vad de vill sen är det ju också såhär, ofta blir det ju så att politiken vill ha det formulerat på ett visst sätt” - Intervju 10 S5

5.2 Hängränneby⁴ - Avsektoriserad kommunal organisering, låg horisontell specialisering

Fallkommun 2 har en avsektoriserad organisation, en låg grad av horisontell specialisering. Under kommunfullmäktige finns det sju beredningar, kommunstyrelse och tre myndighetsnämnder. Under kommunstyrelsen finns det fyra utskott. Förvaltningsorganisationen är uppdelad i ett antal enheter direkt under kommundirektören, och tre större avdelningar med var sin avdelningschef. Samtliga avdelningar tillhör kommunstyrelsens förvaltning. Kommunens styrmodell utgår ifrån målstyrning, där *”den politiska ledningen sätter målen och kommunens chefer har ansvar för att de politiska målen blir till verklighet i kommunens olika verksamheter”*. Kommunfullmäktige har en tydlig roll - *”All makt finns hos fullmäktige”* (Styrdokument Hängränneby s. 2, 5). Det förtydligas också på kommunens hemsida, där det betonas att fullmäktige är ett demokratisk forum. Förhållandet mellan politik och tjänstepersoner, förutom vad gäller chefer, beskrivs inte tydligt varken i styrdokument eller på kommunens hemsida. Styrningen beskrivs som en kedja, där förvaltningen ska utföra det som uttrycks i kommunstyrelsens verksamhetsplan. Kommundirektören ansvarar för att det blir gjort, och sektorschefer ansvarar för kommunens produktion (Styrdokument Hängränneby). I en granskningsrapport från kommunens revisorskonsulter beskrivs förhållandet mellan politik och förvaltning som ett väl fungerande samarbete, med en professionell dialog och tydlig ansvarsfördelning. Det är dock bara politiker och högre chefstjänstepersoner som medverkat vid intervjuer och besvarat en enkät (Revisionsrapport styrning och ledning). I de officiella dokumenten är tjänstepersoner så gott som frånvarande, de ingår i en kommunförvaltning där sektorschefen är ansvarig. Även i

⁴ Se fotnot 3.

delegationsordningen är beslut främst delegerade till kommundirektör och sektorschefer (Kommunstyrelsens delegationsordning). Det finns inte nedskrivet hur politik och tjänstepersoner ska förhålla sig till varandra.

De två centrala strategierna i Hängränneby beskriver sin organisation på nästan exakt samma sätt. De skiljer sig något i hur de beskriver avståndet mellan politik och tjänstepersoner, där den ena strategen upplever att de är långt ifrån och att allt ska gå igenom närmsta chef och kommundirektör. Den andra strategen upplever en tätare kontakt, och att de flesta förtroendevalda vet vem hen är. Båda upplever dock en otydlig linje mellan politik och förvaltning, framförallt vad gäller vad politiken ska göra. De tycker att politiken har en tendens att syssla med detaljfrågor istället för att dra de stora penseldragen. Den ena strategen beskriver det såhär:

”Jag kan tycka att vi haft en ganska otydlig styrning inom vår kommun där det då inte alltid har varit helt tydligt för alla tjänstepersoner var de politiska besluten faktiskt fattas [...] och det är också viktigt att politiken inte tror ”ja men jag sa ju detta vid det här tillfället varför händer inte det nu” det har vi påtalat så det ligger ett ansvar på både parter att på något sätt använda och följa den styrningen som man satt upp då”
- Intervju 9 H4

Två av de verksamhetsnära strategierna upplever att det är en tydlig uppdelning mellan politik och förvaltning, både vad gäller uppdelningen mellan dem, men också att både politik och tjänstepersoner håller sig till den uppdelningen:

”Politiken bestämmer riktning och ger uppdrag till sektorscheferna, som i sin tur fördelar ner ansvaret till verksamhetscheferna” - Intervju 2 H2

För den tredje verksamhetsnära strategen är linjen mellan vad politiken ska göra och vad tjänstepersonerna ska göra litet mer suddig, men kanske framförallt för att den politiska nivån är så frånvarande i strategens arbete.

”För mig är det väldigt diffust vad politiken gör” - Intervju 4 H3

Organisationen beskrivs av de centrala strategierna som att man gjorde försök till att skapa en mer platt organisation och att intentionen fortfarande är att organisationen ska vara det. Det har dock inte förverkligats, och organisationen upplevs fortfarande vara uppdelad i starka stuprör.

”Tanken har nog varit att man vill ha en ganska platt organisation. Men jag skulle inte säga att det har blivit så. Den där organisationsskissen kanske inte har hänt i verkligheten då utan jag upplever väl att vi fortfarande är ganska stupröriga”
- Intervju 9 H4

De centrala strategierna behöver arbeta mycket med tjänstepersoner på andra avdelningar och upplever organisationen som ett hinder i det. Organisationen försvårar det tvärssektoriella arbete som de centrala strategiernas arbete kräver. De verksamhetsnära strategierna å andra sidan upplever alla tre att organisationen är ett stöd i arbetet, att det underlättar bland annat genom att det blir tydligt vilka funktioner som ska kontaktas i vilka situationer. Det är dock endast inom den egna sektorn som organisationen är ett stöd.

”Ja precis det jag menar kan tycka att den är ett stöd för jag vet vilka jag ska kontakta och jag vet vilka motsvarigheter till mig i de andra verksamheterna i sektorn”
- Intervju 6 H5

Ingen av de verksamhetsnära strategierna sitter i det kommungemensamma kommunhuset, utan är utportionerade på mindre kontor. Sådär resonerar en av strategierna kring det:

”Det är en av anledningarna till att jag känner mig lite utanför, nej det gör jag inte, inte på ett negativt sätt, men jag menar att jag kanske inte känner mig så delaktig i till exempel politiken som du pratar om.” - Intervju 4 H3

Strategierna i Hängränneby beskriver sin kommun som stor eller mellanstor svensk kommun med en stor förvaltningsorganisation och många medarbetare.

5.2.1 Situation 1 - Förändra

Alla respondenter i Hängränneby kände igen sig i scenariot om att vilja förändra, de kunde resonera kring hur de hade agerat och enkelt plocka fram ett exempel ur verkligheten som visade mer praktiskt hur de hade gått tillväga.

Verksamhetsnära strategier

När det gäller att påverka för att få till förändring har de verksamhetsnära strategierna i Hängränneby delvis skilda strategier. Det som förenar dem är att de använder sig av någon typ av kunskap för att rama in frågan när de för fram sina idéer. De tar ett steg tillbaka, samlar kunskap och formulerar om förslaget.

”Men jag jobbar inte riktigt så. Jag jobbar mera då får jag väl visa att det jobbet jag gör är bra så att ni ser resultatet. Visar på att det jobbet jag gör eller tankarna jag har ger de här goda resultaten så ni behöver satsa mer på det här” - Intervju 2 H2

En av de verksamhetsnära strategierna använder sig av kunskap men i en tät sammanslutning med sin närmsta chef. Tillsammans med närmsta chef kommer de gemensamt fram till hur de ska agera:

”Jag skulle vända mig till min närmsta chef, kan ha en bra och öppen dialog [...] Nä men det är klart att jag skulle liksom ha backat och samlat på mig mer info men i och med att vi har sån tät närkontakt med min chef så skulle liksom inte gå så lång tid innan jag tog upp det.” - Intervju 6 H5

En av strategierna hade fortsatt stöta på om förslaget mötte motstånd. Frågan görs inte om vid varje tillfälle, utan den fortsätts tas upp med jämna mellanrum till ledningsgruppen. En annan strateg lyfter vikten av att ändå röra sig i rätt forum. Vilka verktyg som helst kan inte användas i arbetet att få till förändring, eftersom man utåt representerar ledningen. Strategen måste då hålla sig till de ramarna som finns:

”Jag skulle ju kunna alliera mig med eller kolla upp vad tycker andra kanske medarbetare men jag är ju inte.. jag ska ju, det blir ju lite fel för jag ses ändå som.. någon som är med i en ledningsgrupp så jag behöver i så fall ta det i det forumet.” - Intervju 6 H5

Samtidigt har en annan av de verksamhetsnära strategierna ett helt motsatt synsätt, och tar till fler verktyg för att få igenom just sina frågor. Hen visar med kunskap och egna resultat, men arbetar även hårt på att skapa personliga nätverk för just sina frågor både inom och utom kommunen. Ledningsgruppen eller chef nämns inte.

”Där skapar jag personliga nätverk för att se ah den personen kan jag nyttja för att få till mitt budskap eller förändring jag får ju hitta dess nyckelpersoner som inte tillhör politiken eller sektorsledningen. [...] Men för mig är det en akutare fråga än vad det är för politiken så då gick jag och pratade med HR till exempel” - Intervju 2 H2

Centrala strategier

Om frågan tas tillbaka till ledningen igen har strategen läst på och har ordentligt med kunskap om varför en förändring bör ske. Frågan eller ärendet definieras tydligt, med uppbackning av den kunskap som har inhämtats. Det verkar finnas en stark tilltro till att det går att få igenom saker bara man har ordentligt på fötterna. Frågan förklaras och definieras för ledning och politik.

”Och då har det ju verkligen varit att vi behöver förankra vad handlar XX om. Dels behöver ledningen veta om det och politiken behövde då fatta beslut om vad handlar det om och hur ser vi på XX och hur ser vi på det i XX och då handlade om att processa fram

såna underlag för att politiken skulle kunna fatta de besluten.”
- Intervju 9 H4

Skulle det vara så att det ändå inte går att få igenom frågan verkar det inte vara ett speciellt stort nederlag. Är ledningen initialt inte intresserade finns det en möjlighet att strategen inte ens fortsätter där. Strategerna går inte hur långt som helst för att trycka på en förändring.

”Om man säger såhär, man kan vara jättestrategisk inne på planen och göra massa olika val där, men om det är fotboll jag spelar så kan jag liksom inte börja spela tennis på en annan plan. Så någonstans tror jag också man behöver förstå lite granna att i vissa fall så har man ju som ren tjänsteperson kommit till att här kan jag inte göra mer nu och då kanske man också måste välja att faktiskt stanna här då.” - Intervju 9 H4

För att veta vilka frågor som de ska fortsätta med och vilka som ska ges upp, beskrivs det som en strategi att veta vilka frågor som är värda att lägga energi på. Vissa frågor kan vara märkta, här vet man att det inte går att komma framåt. Lösningen är då att undvika dessa ämnen och fokusera på något helt annat. De två centrala strategerna i Hängränneby beskriver strategin som att vara ”street-smart”:

”Måste tänka på sig själv och vara street-smart vad gäller att föra fram vissa saker.[...] Det kostar för mycket att bråka om saker som inte är... när det inte är hugget i sten så ska man nog vara försiktig med att vara besvärlig är nog min uppfattning.”
- Intervju 1 H

”Så någonstans blir man ju också lite.. street-smart i sin organisation.. vad man ska bygga, knappar man ska trycka på” - Intervju 9 H4

Med street-smart menar de i sammanhanget hur ärenden förs fram eller inte förs fram. Det kräver en lyhördhet inför vilka frågor som fungerar alternativt inte fungerar. Genom att vara just lyhörd och känna in navigerar de mellan hur de ska gå till väga när de vill få igenom en fråga.

”Här får man hela tiden någonstans lägga örat mot marken mot politiken och höra vad är det som är viktigt just nu, vilka frågor behöver vi fånga upp. Vissa år är det vissa saker och andra år andra saker. Där behöver man ju vara strategisk i sitt arbete att de här frågorna som jag kan få framdrift i nu för att här finns det en stark ambition.”
- Intervju 9 H4

5.2.2 Situation 2 - Hantera krav

De flesta strateger känner igen sig i situationen där det är högt tryck och höga krav från flera håll inom organisationen, både uppifrån och nedifrån. Det är dock främst de verksamhetsnära strategerna som

upplever pressade situationer med krav från flera håll. Två av dem anser att situation 2 bäst beskriver hur de arbetar.

Verksamhetsnära strategier

En av de verksamhetsnära strategierna har en uttalad strategi för att begränsa sin arbetsbörda. Genom att vänta lite med att besvara förfrågningar, blir det ofta att någon annan tar arbetsuppgiften istället.

”Jag måste kanske inte svara på ett mail med en gång och det har jag upptäckt att när mail är riktat till flera personer så kan man vänta lite och då svarar någon annan. Men svarar jag på det mailet så genererar det massa arbetsuppgifter” - Intervju 6 H5

I en situation när det kommer många krav från flera håll inom organisationen väljer strategierna ut vad som ska gå först, men det är inte alltid samma områden som väljs ut av strategierna. Endast en skulle uttryckligt välja att besvara politiken först. Alla tre strategier har den egna verksamheten högt upp på prioriteringslistan, och det är då de brukare som verksamheten kretsar kring som står i fokus.

”Internprioritering för mig själv, vad tycker jag är viktigt i mitt jobb. I min värld är eleverna, barnen av intresse. Har jag ett arbete som direkt påverkar dem så gör jag det.”
- Intervju 2 H2

”Där vill jag ju väldigt gärna göra det som underlättar för de som jobbar närmast patienten. Svarar väldigt snabbt för dem och försöker åtgärda det som jag vet kan förändra eller underlätta för dem i deras arbete” - Intervju 6 H5

För en av strategierna är prioriteringen att ta andra verksamheters frågor före den egna verksamheten. Det motiveras med att det möjliggör för det egna arbetet, att knyta kontakter och nätverk. Kollegor inom den egna verksamheten har hen en annan relation till och kan lättare förklara varför de inte får hjälp med en gång.

”Då prioriterar jag de andra personerna i andra sektorer. För att de som är i min sektor kan jag lättare säga till att jag ber om ursäkt, jag kunde inte svara. Jag vill ju få tag på de möjligheterna, skapa den relationen som jag kanske inte redan har först.”
- Intervju 2 H2

De två strategier som inte direkt prioriterar politiken, väljer ändå att besvara politiken relativt fort, men av andra anledningar. Den ena strategien gör det utifrån att politiken helt enkelt ses som högre upp i hierarkin. Den andra strategien gör det mer utifrån ett strategiskt val, att politiken kan ge möjligheter att än mer föra fram arbetet.

”I: Politiken, hur prioriterar du den?

R: Om han hade gjort det hade jag sagt jo men då hade jag prioriterat att få möjlighet att prata med honom eller den som har hans roll för de möjligheterna dyker inte upp så ofta. Då hade jag behövt förklara de för de andra att den hör möjligheten kom upp nu och den kommer inte så ofta.” - Intervju 2 H2

Två av strategierna prioriterar aktivt bort vissa arbetsuppgifter, som får vänta eller inte blir gjorda. Det är då den egna kompetensutvecklingen och omvärldsbevakningen som får stå tillbaka. En av strategierna ser dock främst kraven som en möjlighet, och inte som ett negativt tryck.

Centrala strategier

De strategier som arbetar centralt har ett tydligare fokus på den politiska nivån, de väljer ut de ärenden och frågor som rör dels invånare, dels om det kommer från politiken. Alla som hör av sig är viktiga, men politiken och invånarna skulle väljas ut först.

”Kan känna personligen att försöka prioritera om det är invånare som kontaktar en och sen också om det är styrelse som kontaktar en. Åh då tänker jag i alla fall att de vi finns till för direkt är viktiga och även styrelsen är viktiga sen är ju alla kollegor och chefer också jätteviktiga men där skulle nog jag göra en prioritering.” - Intervju 9 H4

En av de centrala strategierna har som fortsatt strategi även för att hantera krav att känna av vilka frågor som är viktiga, och då prioritera dem först.

”Rätt bra koll på vilka saker har jag råd att fuska med, och vilka har jag inte. Vad får konsekvenser för organisationen, vad får konsekvens för mig själv. Känner det rätt så väl faktiskt.” - Intervju 1 H1

Den andra strategin använder sig istället av sin närmsta chef för att bolla vad som ska prioriteras. Hen använder även den formella rollen som en måttstock när det kommer mycket krav, och prioriterar då det som ingår i uppdraget. Överlag ser hen det dock som positivt med krav, mer som en möjlighet än som en belastning:

”Ofta är det ju positivt, att de vill att man ska vara med, eller de vill ha en med för att de ser att den här funktionen är ofta ganska duktig på att driva, och samordna och göra strategier, hjälpa till i det här helhetstänkandet som ofta behövs när man ska starta nya projekt eller rigga nya verksamheter eller så. Så det är ju smickrande att de vill ha en med” - Intervju 9 H4

5.2.3 Situation 3 - Hantera förhållande med politik och ledning

Till skillnad från de övriga två strategierna där Hängrännebys strateger kände igen sig i situationerna var scenariot med att politiken skickar tillbaka något som de vill att strategen ska skriva om svårare att relatera till.

Verksamhetsnära strateger

Om de skulle hypotetiskt beskriva hur de hade agerat är samtliga överens om att första steget är att ta upp det med närmsta chef. Här finns en tilltro till att de hade fått gehör. Om de trots allt inte hade fått det lämnar de över ärendet, och vill inte bli förknippade med det.

”Så är det en fight kommer jag säga det till min chef, vad ska jag göra. Och då säger chefen ok jag tar det med en högre chef. Och se vad vi kan göra. Så skulle jag göra.”
- Intervju 2 H2

Vid allvarliga fel vänder sig strategen uppåt, men inom organisationen. Det finns en tilltro till att det kommer att lösa sig om det tas upp en nivå, och en övertygelse om att det rätta är att försöka ordna det som blivit fel.

”Jag hade velat ta det så långt det går. Om det är något allvarligt fel som man vill mörka... jag hade inte velat läcka till lokalpressen. Men hade heller inte velat veta om det och inte bära ansvar för det. Min förhoppning är att det alltid finns någon över att ta det till.”
- Intervju 4 H3

Ingen av de verksamhetsnära strategierna skulle kontakta den lokala tidningen. De beskriver det som att det upplevs som fel att göra det, och att de hade velat rätta till problemen där de uppstår, i organisationen.

”Sen tycker jag det ska gå rätt tillväga tycker inte man vinner något på att skicka ett anonymt tips till lokaltidningen” - Intervju 6 H5

”Det känns liksom inte.. ärligt. Så här känns det, om någonting är fel så ska jag påpeka det för dem som gjort felet. Och så förväntar jag mig att de rättar till det och om de inte gör det tar jag det till deras chef så man får rätta till det så.” - Intervju 4 H3

Om det hade varit ett annat scenario, där det hade varit ett lindrigare fel eller helt enkelt att ledningen och politiken hade en uppfattning och strategen en annan, hade en av strategierna kunnat tänka sig att skriva om det. De andra två strategierna hade ändå inte skrivit om det, utan hade velat stå fullt ut för vad de ansåg var rätt.

”Jag känner ju mig själv, har lite svårt att tänka mig att jag skulle vilja lämna ifrån mig något som det står mitt namn på som jag inte tycker stämmer.” - Intervju 4 H3

Centrala strateger

De centrala strategerna väljer att först ta upp ärendet med sin närmsta chef, i likhet med de verksamhetsnära strategerna. Därefter skiljer sig de centrala strategerna åt, då de båda skulle välja att lämna över ärendet till närmsta chef, om de inte var överens, utan att kontakta andra inom organisationen.

”Mm. Då skulle jag nog säga att det kan jag göra. Jag kan skriva om ärendet, men då får du (Chefen, förf. anmn.) stå som handläggare.” - Intervju 9 H4

”Möjligen om det nu är så att jag tar upp det med chef och chefen tycker att man mycket väl kan utelämna felen hade jag faktiskt låtit chefen stryka det hen vill och sen att chefen skriver under med sitt eget namn i så fall. Hade inte skrivit under handlingen.”
- Intervju 1 H1

De är dock samstämmiga med de verksamhetsnära strategerna när det kommer till valet att kontakta lokaltidningen eller inte. De centrala strategerna ser det inte heller som en väg att gå att kontakta den lokala tidningen. En av strategerna hade i stället funderat på att lämna sin tjänst:

”Sen tror jag att jag snarare att funderat på här vill inte jag jobba! Jag hade nog tänkt att detta är ingen plats för mig att vara på det här funkar inte för mig. Hade nog snarare sett mig om efter ett annat arbete.” - Intervju 9 H4

Vid ett mindre allvarligt fel, eller snarare om de förtroendevalda ville ändra på skrivningen eller formuleringen, men strategen inte ville det, har strategen lättare för att ändra sig, att kompromissa. Om politiken och tjänstepersonen tycker olika, får politiken bestämma. Den ena strategen skulle göra det utifrån att få igenom så mycket som möjligt av det som hen själv tyckte:

”Om det däremot handlar om mjuka frågor där man kan kompromissa och resonera olika hade jag förmodligen varit smidig och tänkt att här gäller det att få igenom så mycket som möjligt av de här XXsatsningarna eller vad det skulle kunna handla om.”
- Intervju 1 H1

Medan den andra strategen skulle skrivit om utifrån att det är politiken som bestämmer, med motiveringen att vid skilda åsikter är det politiken som får avgöra.

”Om vi säger att politiken vill att vi ska jobba med de här frågorna istället för det här? Ja absolut då tänker jag att man måste förstå att man jobbar i en politiskt styrd organisation och att det är de som sitter på folkets makt att bestämma det. Nä då får man nog foga sig liksom tänker jag.” - Intervju 9 H4

6 Jämförande analys

I uppsatsens analyskapitel länkas resultatet till de begrepp som ingått i det analytiska verktyget. Resultaten lyfts en nivå, de analyseras och kopplas till det teoretiska ramverket. Resultatet redovisades per kommun och per situation, i analysen presenteras kommunerna tillsammans efter kategorierna i det analytiska verktyget. Först går val av strategier igenom och analyseras därefter per påverkansfaktorer som var en del av det analytiska verktyget vad gäller organisationens påverkan (tabell 1, s. 26f). Kapitlet avslutas med en sammanfattning där forskningsfrågorna besvaras.

6.1 Strategi för att förändra

En strategi som förenar både de centrala och verksamhetsnära strategierna i Stuprörsköping och Hängränneby är att rama in och definiera problem med hjälp av andra. De tar ofta avstamp i egna förslag eller problembilder, men ramar in problemet med andra, framförallt med hjälp av närmsta chef. Enligt litteraturen är inramning med andra ett dynamiskt arbete där aktörer i pågående interaktioner för fram och anpassar problembilden (Dewulf & Bouwen 2012). Den egna organisationen ingår i dessa interaktioner, och även politiken. Med hjälp av politik och ledning definieras problemet. De verksamhetsnära strategierna använder förutom kunskap även sin egen erfarenhet i större utsträckning. Flera av de verksamhetsnära strategierna har själva arbetat som gräsrotsbyråkrat i den verksamhet de nu arbetar som strateg inom. De tar avstamp i sin erfarenhet för att visa på problemet, genom att peka på vad som är fel med nuvarande situation eller motbevisa den bild som ledningen eller politiken har. Till viss del verkar dock utformandet av förslag och problem ske innan det tas upp med andra, av strategen själv. Samspelet med andra är då främst för att få fram sin inramning, inte att skapa det tillsammans med andra.

I övrigt delar inte de verksamhetsnära strategierna och centrala strategierna strategier för hur de arbetar för att få igenom förändring. De centrala strategierna i Stuprörsköping väntar in rätt tillfälle innan de agerar, i enlighet med Kingdons (1995) policyentreprenörer. Vid första anblick skiljer de sig något mot Hängränneby, men de beskriver i stort sätt samma typ av strategier men med andra ord. De centrala strategierna i Hängränneby arbetar mer med att känna in och känna av situationer. En strategi som är nära anknuten till att vänta in, även om respondenterna i det här fallet inte uttryckt sig exakt så. För att ha förmågan att vänta in kan det förutsättas att strategen måste kunna känna in när det är rätt tid. Och omvänt för de

strateger som känner in, de använder sannolikt förmågan att känna in vilka frågor som kan lanseras när, i vilken tid. För att kunna vänta in, och sedan agera precis när problem, policy och problem möter varandra (Kingdon 1995:19) är underförstått att aktören har någon typ av inkännande av situationen. Det är nödvändigt att kunna känna in var organisationen och politiken befinner sig. På så sätt kanske inte de centrala strategerna i Hängränneby och Stuprörsköping agerar på speciellt olika sätt, men de väljer att lägga tyngden på att vänta in kontra känna in. De centrala strategerna menar att deras erfarenhet gör att de är bra på att känna in och veta när tiden är rätt. De använder med andra ord precis som de verksamhetsnära strategerna sin erfarenhet, men på olika sätt.

De centrala strategerna i både Stuprörsköping och Hängränneby agerar inte på alla frågor de arbetar med, utan väljer helt enkelt att *ge upp*. De lämnar uppgiften, och lägger tid och energi på andra uppgifter som väntas ge större framgång. De lägger inte all tid och resurser på sitt förslag så som Kingdons (1995) entreprenörer. Strategerna i Hängränneby kopplar det till den föregående strategin, att känna in när det inte går längre, när det är dags att ge upp. Båda kommunernas centrala strateger är dock inne på att det kan vara direkt olämpligt att till varje pris få igenom de förändringar de själva tycker är rätt. Det beskrivs som att göra sig impopulär i organisationen, vilket underförstått gör det svårare att få gehör för andra frågor. Strategin att ge upp och på så sätt välja vilka ärenden att satsa på kan liknas vid strategin selektering (*cherrypicking* Lipsky 2010) för att hantera krav. Strategerna väljer ut de ärenden som bedöms kunna lyckas bäst, istället för att strida för alla frågor. De centrala strategerna i Hängränneby använder oberoende av varandra ordet ”street-smart” för att fånga in både strategin att känna in, känna av och att ge upp. Att vara street-smart innebär att ha en förmåga att känna in vilka frågor som passar just nu, men också att inte stöta på för hårt med frågor som politiken helt enkelt inte är intresserade av.

En verksamhetsnära strateg i Hängränneby betonar vikten av att hålla sig i rätt forum, att det som representant i ledningsgruppen finns en förväntan att ta frågor där, och ingen annanstans. Den enda gruppen där någon typ av interagerande inramning sker (Dewulf & Bouwen 2012) är i ledningsgruppen. De två andra verksamhetsnära strategerna i Hängränneby upplever inte alls denna begränsning, utan fortsätter driva på för att till slut få upp intresse. Två av strategerna av de verksamhetsnära strategerna i Stuprörsköping arbetar genom att ta en del i taget istället för att föra fram hela förändringen på en gång. Strategin skulle kunna ses som en

motsats till att invänta rätt tid, då strategen istället för att vänta in bryter ner och puttar in lite då och då, vilket också kan sägas om strategin att fortsätta driva på för att till slut få upp intresse. Man väntar inte in, utan fortsätter trycka på. En av strategerna använder sig tydligt av nätverkande, att skaffa sig ett brett personligt nätverk för att få igenom sina frågor. Det är ett tydligt sätt att rama om frågorna med hjälp av andra nyckelpersoner (Ibid.). De centrala och verksamhetsnära strategerna i Stuprörsköping tar ett stort stöd i den närmsta chefen, de använder organisationen och dess hierarki för att driva på för förändring. De ramar in frågorna med hjälp av andra, men främst andra inom den egna organisationen.

6.2 Strategi för att hantera krav

Flera av strategerna är vana att hantera en hög arbetsbelastning, men till skillnad från Lipskys (2010) gräsrotsbyråkrater upplevs kraven inte pressande för dem på samma sätt. Många upplever kraven som något positivt. I vilka strategier de tar till skiljer det sig något mellan kommunerna. I Stuprörsköping är en viktig strategi att lämna över prioriteringen, något som både centrala och verksamhetsnära strateger gör. De väljer inte själva ut vilka ärenden som ska hanteras i pressade situationer, utan överlåter till närmsta chef att välja ut åt dem. Här gör strategen ingen egen *selektering* (Lipsky 2010:107) utan låter chefen avgöra. Chefen uppmanas också att vid stressiga perioder ta bort de arbetsuppgifterna från strategen som gör att det blir för mycket. En annan skillnaden jämfört med Lipskys gräsrotsbyråkrat blir tydlig även här, då den stora ström av brukare som behöver hjälp inte kan "väljas bort", som strategen kan göra med vissa ärenden.

Samtliga strateger använder sig av selektering i någon form (Ibid.). I situationer där det finns flera krav från olika håll väljer strategerna ut vissa typer av ärenden, men *hur* de väljer ut skiljer sig mellan dem. Det skiljer sig mellan centrala och verksamhetsnära strateger, och det skiljer sig delvis mellan kommunerna. De centrala strategerna i båda kommunerna väljer ut politiken först. Det är en tydlig strategi att välja att hjälpa politiken först, innan de andra kraven hanteras. De verksamhetsnära strategerna i Stuprörsköping prioriterar också politiken högst men det gör inte deras kollegor i Hängränneby.

De strateger som arbetar närmare verksamheterna väljer i större utsträckning att plocka ut de ärenden som gynnar brukarna. Den egna verksamheten går ofta först, eftersom de vill hjälpa till och stötta i de frågor som direkt har effekt för dem de är till för, oavsett om det är elever, medborgare eller patienter. Några av strategerna, i huvudsak de centrala strategerna, väljer ut

ärenden utifrån vad de handlar om, inte beroende på vem som har kommit med dem. De bedömer utifrån ärendena vilka som ska tas först. Deras resonemang går mer i linjen med hur Lipsky framställer det, där de ärenden eller som har störst chans att lyckas väljs ut (Ibid.).

Ett fåtal av de verksamhetsnära strategierna har uttalade strategier som går ut på att begränsa tillgången till dem själva, för att på så sätt mota bort en del krav. De gör sig otillgängliga (Lipsky 2010:87). De begränsar kanalerna som finns in till dem genom att systematiskt sätta telefonen på ljudlös, och kan då endast nås via e-post och chatt där de själva har en större möjlighet att påverka vilka förfrågningar de hanterar. En annan verksamhetsnära strateg dröjer med att svara på e-post, och väntar tills någon annan svarar i stället. På så sätt undviks det merarbete som kan komma annars. De rutiner strategierna tar till för att begränsa tillgängligheten skiljer sig något från de som Lipsky tar upp, men har liknande effekt. Det är långt ifrån alla respondenter som hade strategier för att begränsa tillgängligheten, och de som hade det var verksamhetsnära strategier.

6.3 Strategi för att hantera förhållande med politik och ledning

Ingen av strategierna är vana vid att hantera situationer där politik och ledning agerar på ett sätt strategierna anser är fel, och samtliga har svårt att se att det skulle hända. Men att politiken skulle ändra saker när de inte är överens med strategen känns troligare. De alternativ som jag hade som möjliga val i situationen handlade om att vara lojal mot ledning och politik och skriva om ärendet eller att på något sätt antingen öppet protestera inom organisationen eller anonymt kontakta tidningen.

Gemensamt för majoriteten av strategierna är att det är nästintill otänkbart att anonymt kontakta den lokala tidningen. Dels finns en stark tro att det inte skulle behöva gå så långt, att de skulle få gehör i närmsta eller högre chefsled. Det finns också en övertygelse om att felen ska rättas till inom organisationen där felen har uppstått, och de har svårt att se att något skulle bli bättre av att kontakta tidningen. De flesta skulle använda sin röst inom organisationen, och vända sig till högre chefer eller andra delar av organisationen. De skulle protestera (Lundquist 1998:113). Hade det varit ett väldigt allvarligt fel hade de valt att avsluta sin tjänst snarare än att kontakta tidningen.

Strategierna har också gemensamt att de skulle börja med närmsta chef, och många strateger tror att det skulle ha löst sig redan här, att de skulle få uppbackning av chefen. De centrala

strategerna i Stuprörsköping hade båda valt att skriva om ärendet om den närmsta chefen och /eller kommundirektör tyckte det. Det tyder på en stark lojalitet både till politik och ledning även när de handlar oetiskt (Ibid. s. 112). De centrala strategerna i Hängränneby hade istället lämnat över ärendet, de hade inte velat ha sitt namn på det. Det är de verksamhetsnära strategerna överens med dem om. De vill inte heller ha sitt namn på det utan lämnar över ärendet till närmsta chef om chefen inte håller med dem. De väljer i första hand inte att protestera eller obstruera, utan lämnar över ärendet (Ibid. s. 116).

I synnerhet de centrala strategerna och de verksamhetsnära strategerna i Stuprörsköping väljer att skriva om ärendet om politiken inte delar strategens åsikter, när strategen vill en sak och politiken en annan. De är lojala mot politiken (Ibid. s. 112) och resonerar som så att de arbetar i en politisk organisation där det är politiken som bestämmer. De har inga problem med att politiken är inne och tycker och ändrar i sådant de ansvarar för, det ligger i politikens natur att tycka saker. Majoriteten av de verksamhetsnära strategerna i Hängränneby resonerar inte på samma sätt, de skulle fortfarande inte vilja skriva om ärendet, även om det inte rörde allvarliga fel.

6.4 Strategers strategier

Förutom likheter och skillnader mellan kommunerna och mellan de centrala och verksamhetsnära strategerna har det framkommit ett antal nya strategier som inte ingick i det analytiska verktyget. Vad gäller strategier för förändring använde centrala strateger en samlad strategi, som de i Hängränneby benämnde att vara street-smart. För att lyckas med att få igenom sin agenda agerar de inte främst som driftiga entreprenörer som gör allt de kan för att få igenom sin sak, utan de är snarare smidiga och flexibla inför den politiska viljan. De vet när det är dags att ge upp och de använder sig inte av otillåtna medel. Den samlade strategin har gemensamma drag med Kingdons (1995) policyentreprenörer, men ger bilden av en mindre drivande tjänsteperson, mindre entreprenöriell och mer inkännande.

De verksamhetsnära strategerna har en gemensam strategi med de centrala, att använda sin och andras kunskap och erfarenhet (Dewulf & Beuwen 2012) i övrigt arbetar de nästintill helt motsatt. De delar upp sitt ärende i mindre delar, för att smyga in en bit då och då. Till slut har de fått igenom hela förändringen, som politik och övrig ledning från början var emot. Eller så fortsätter de stöta på med samma förslag, fram tills att de förhoppningsvis till slut får medhåll. De tjuvar sig till förändring och ger inte upp.

Strategerna använder sig av Lipskys (2010) strategier, de väljer ut vilka frågor som ska besvaras antingen beroende på vem som har ställt dem eller beroende av vad det handlar om. De verksamhetsnära strategerna begränsar sin tillgänglighet på olika sätt. Flera av strategerna använder sig dock av selektering, men inte för att själva välja ut vad som ska besvaras utan de låter sin chef göra selekteringen åt dem. De skapar inte några egna rutiner som påverkar vad som blir gjort, och vad som inte blir det utan låter chefen, ledningen, avgöra. Det kan även poängteras att flera av strategerna inte ser krav som något negativt eller något de behöver hantera, på det sättet som de pressade gräsrotsbyråkraterna gör. De ser det istället som en möjlighet, att det ställs krav och att det kommer in förfrågningar från både egen verksamhet och andra verksamheter betyder att det finns ett intresse för frågorna och det kan hjälpa strategen att till exempel utveckla de personliga nätverken.

Ett fåtal av strategerna använder sig av strategier som visserligen var med i mitt analytiska verktyg, men de använder strategierna för andra typer av situationer. Vissa strateger har samma strategier oberoende av situation. De använder sig av selektering för att välja ut vilka förändringar de ska satsa på, och vilka de ska ge upp. De använder sig av att rama in ärenden när de tycker att politiken handlar fel eller oetiskt. En av de centrala strategerna i Hängränneby fortsätter att använda sig av inkänning för att avgöra hur viktiga frågorna är och vilka som ska besvaras först. Hen använder sig av sin egen förmåga att känna av situationen. En av de verksamhetsnära strategerna i samma kommun använder sig av att bygga nätverk både för att få till förändring, men även för att hantera krav.

Den första situationen är den som utpekats som den som bäst motsvarar strategernas arbete, förutom två av de verksamhetsnära strategerna i Hängränneby som ansåg att den andra situationen beskrev deras arbetssituation bäst. Av alla tre situationer är situationen där politiken vill dölja något den situation där flera strateger väljer liknande strategier. En av anledningarna till det kan vara att det i denna situation är mer begränsat hur de kan agera. De har också svårare att resonera kring det eftersom de inte har upplevt situationen, och har svårt att tro att det skulle kunna inträffa.

6.5 Organisationsstrukturens påverkan och besvarande av studiens frågeställningar

I analysen per strategi ovan har redogjorts för vilka strategier strategerna har valt, kopplat till den teorin som var vägledande vad gäller strategier och nya strategier som uppkommit har

diskuterats. Jag har visat och diskuterat vilka strategier de väljer. Nu läggs teorier om organisationsstrukturer på för att se om de spelar roll för valen. Avsnittet avslutas genom att direkt besvara uppsatsens frågeställningar.

6.5.1 Förhållande till politik

Styrdokumentet i Stuprörsköping ger en bild av att tjänstepersonerna är viktiga och ska samspela med politiken. De beskriver ett nära förhållande mellan politik och tjänstepersoner. Det är också en förväntan för organisationer med fler politiska nämnder och fler förtroendevalda som då har möjlighet att vara närmare verksamheten och mer aktiva (Egeberg 2012, Skoog 2021). Styrdokumentet i Hängränneby visar på en tydlig uppdelning och stort fokus på kommunfullmäktige. Tjänstepersoner nämns överhuvudtaget inte, annat än som medarbetare och förvaltning. Det är också att förvänta av det motsatta, med färre politiska nämnder och tjänstepersoner som då kommer längre från politiken (Ibid., Karlsson, Rommel & Svensson 2009). I båda organisationerna är många frågor delegerade till tjänstepersoner. De verksamhetsnära strategerna i Stuprörsköping upplever ett närmare förhållande till politiken vilket visades på flera sätt under intervjuerna. De hade överlag god kännedom om den politiska nivån och de politiska forumen som finns. De är ofta och föredrar ärenden politiskt, något som de verksamhetsnära strategerna i Hängränneby sällan gör.

Men påverkar avståndet eller närheten till politiken hur tjänstepersonerna agerar? På statlig nivå finns det belagt att tjänstepersoner närmare den politiska ledningen är mer följsamma till politiken (Egeberg 2012). I Stuprörsköping där strategerna har närmare en politisk nivå märks det i strategin för att hantera krav och strategin för att hantera förhållande med politik och ledning. Alla strateger gjorde någon typ av selektering, men i Hängränneby var det endast de centrala strategerna som direkt valde att besvara politikerna. De verksamhetsnära strategerna prioriterade också politiken högt, men inte främst för att de var just politiker utan för att de kunde skänka möjligheter för strategen längre fram, eller för att de ses som högre i hierarkin. I Stuprörsköping däremot skulle de flesta välja ut att besvara politiken först. När strategerna inte delar politikens åsikter är de centrala strategerna mer villiga att vid både allvarliga och mindre allvarliga fel ändå vara lojala mot politik och ledning. De centrala strategerna i Hängränneby vill inte sätta sitt namn på ärendet vid allvarliga fel, men tycker det är naturligt att skriva om ärendet vid meningsskiljaktigheter, eftersom politiken bestämmer. I Stuprörsköping är de centrala strategerna ännu mer lojala och kan tänka sig att skriva om även

vid allvarligare fel. De verksamhetsnära strategierna i Hängränneby är inte villiga att skriva om i samma omfattning, inte ens vid lindrigare fel eller meningsskiljaktigheter. Det visar att ju närmare strategierna har till en politisk nivå, ju mer lojala är dem.

6.5.2 Verksamhetsfokus kontra helhetsfokus

Organisationskarta och en tydlig ansvarsfördelning per nämnd i Stuprörsköping visar på en tydlig horisontell specialisering. Samtidigt vittnar styrdokument om att kommunen som helhet har företrädare framför eventuella verksamhetsmässiga mål, vilket talar för att kommunen vill försöka skapa en motvikt till en hög specialisering av organisationen. Strategierna själva upplever organisationen som uppdelad i stuprör, men att det är lätt att ta kontakt med andra tjänstepersoner inom andra förvaltningar. Det pågår olika mycket samarbeten över förvaltningarna, men samtliga är överens om att de vill utveckla samarbeten. I Hängränneby där stuprören officiellt tagits bort upplever strategierna att de fortfarande finns kvar och att det framförallt försvårar de centrala strategiernas tvärsektoriella arbete. I Stuprörsköping sitter all administrativ personal samlade i ett och samma kommunhus, oavsett förvaltning. I Hängränneby sitter de mer utspridda, och samtliga verksamhetsnära respondenter i Hängränneby är placerade på andra mer isolerade kontor.

En hög specialisering försvårar för de längre ut i verksamheten att se och arbeta för organisationen som helhet (Lipsky 2010:147) och det skapar behov av utökad koordination mellan enheterna för att inte tappa helhetssynen helt (Gulick 1937:450). Det verkar som att strategierna i Stuprörsköping är medvetna om detta, och arbetar aktivt för att försöka samarbeta mer över gränserna. Koordinationen blir lättare, just eftersom man är medveten om att det behöver göras. Något som inte görs på samma sätt i Hängränneby, trots att organisationen fortfarande upplevs som indelad i stuprör. Kontakten kan också försvåras av att de i Hängränneby är mer utspridda fysiskt (Egeberg 2012). De centrala strategierna i båda kommunerna har ett helhetsfokus på ett annat sätt än vad de verksamhetsnära strategierna har, oavsett formell kommunal organisation. De verksamhetsnära har istället ett annat fokus på de brukargrupper som tillhör deras verksamhet, vilket syns i hur de väljer att plocka ut ärenden att arbeta med eller frågor att svara på. Det gäller också oavsett om kommunen har hög eller låg horisontell specialisering. Enligt Egeberg (2012) medför en hög horisontell specialisering att de som arbetar mer verksamhetsnära har ett större fokus på brukargrupper och tappar

helhetsfokus. Resultaten i denna studie antyder dock att det gäller oavsett grad av horisontell specialisering.

6.5.3 Organisation som hinder eller stöd

Organisationens uppdelning i en horisontell specialisering med distinkta gränser mellan verksamhetsområden kan försvåra arbetet över gränserna, vilket har visats vara ett problem inte minst för strateger (Svensson 2019). Behov av koordinering ökar, och effektivisering som skapas av horisontell specialisering kan delvis gå förlorad när gränserna hindrar (Gulick 1937). Enligt detta skulle samarbete vara svårare i Stuprörsköping än i Hängränneby, och organisationen ses mer som ett hinder i Stuprörsköping än i Hängränneby. Ett förhållande som enligt strategerna är nästan helt tvärtom. De centrala strategerna i Hängränneby nämner organisationen som ett hinder i sitt arbete, då det är svårt att nå personer i förvaltningen och en otydlighet om vilka som ska kontaktas. De verksamhetsnära strategerna i Hängränneby ser visserligen organisationen som ett stöd, men bara vad gäller sin egen avdelning inom kommunstyrelsens förvaltning.

Om strategerna ser organisationen som ett hinder eller ett stöd i val av strategier är svårare att utläsa. En faktor som särskiljer Stuprörsköping från Hängränneby i valet av strategier är hur de använder organisationen. Samtliga strateger väljer att ta hjälp av sin närmsta chef eller annan chef i samtliga scenarion som de presenterades inför. Det kan tolkas som att strategerna i Stuprörsköping *använder* organisationen som ett stöd för att få fram förändringar, hantera krav och när de ställs inför svårare etiska dilemman. De verksamhetsnära strategerna i Hängränneby använder sig också av närmsta chef för vissa av situationerna, men inte lika genomgående som strateger i Stuprörsköping. Flera av strategerna i Stuprörsköping menar att arbetet bland annat över gränserna förenklas av att det är en liten kommun, där alla känner alla. I Hängränneby pekar vissa av strategerna mot det motsatta, att det är en stor eller mellanstor kommun med många medarbetare. Kommunerna har nästintill samma befolkningsstorlek.

6.5.4 Hierarkisk position inom organisationen

I flera av valen mellan strategier är det skillnad på om strategen arbetar centralt eller närmare den verkställande delen av organisationen. Det har genomförts studier på statlig nivå som visar att tjänstepersoner inom verkställande myndigheter jämfört med tjänstepersoner inom departement agerar olika. De anställda i myndigheterna koncentrerar sig i större utsträckning

till att ta till vara på brukargruppens viljor. De i departement, närmare politiken, är mer känsliga för de politiska viljeriktningarna (Egeberg 2012, Egeberg & Trondal 2009). Resultatet i denna studie pekar mot samma förhållande inom kommunerna, vilket är tydligt i samtliga scenarion som presenterades för strategierna. De är inte alltid samstämmiga, men det skiljer sig oftast något mellan hur de centrala strategierna resonerar och hur de verksamhetsnära strategierna resonerar. Resultatet i uppsatsen går i linje med vad Egeberg nått fram till gällande den statliga nivån om följsamheten på olika sätt till politiken, där de centrala strategierna är mer följsamma med politiken än vad de verksamhetsnära är. De centrala strategierna arbetar mer med att känna in, vänta in och ge upp, vilket handlar mycket om att bejaka politiken. De verksamhetsnära strategierna arbetar i större utsträckning med inramning i olika former och utnyttjar sin erfarenhet för att både hitta och definiera problem. De centrala strategierna tar istället avstamp i sin erfarenhet för att bli än mer lyhörda för politik och ledning.

Vad gäller att hantera krav såg det något annorlunda ut i Stuprörsköping och Hängränneby, något som var förväntat eftersom de verksamhetsnära strategierna befinner sig närmare politiken i Stuprörsköping än i Hängränneby. De som befinner sig närmare politiken väljer att prioritera politiken allra först, något som är väldigt tydligt hos de centrala strategierna och de verksamhetsnära strategierna i Stuprörsköping. De verksamhetsnära strategierna i Hängränneby är närmare respektive förvaltning/avdelnings brukargrupp och väljer att prioritera detta högst.

6.6 Sammanfattning och besvarande av forskningsfrågor

Uppsatsens resultat har analyserats med hjälp av kategorier och begrepp från det analytiska verktyget. Kapitlet sammanfattas nu genom att besvara studiens frågeställningar.

Hur påverkar kommunens organisationsstruktur med hög eller låg horisontell specialisering vilka strategier strateger väljer för att förändra, hantera krav och hantera förhållande till politik och ledning?

En hög horisontell specialisering representerades av en kommun med flera facknämnder med tillhörande förvaltningsorganisation, Stuprörsköping. För att kunna jämföra organisationsstrukturen har en kommun med låg grad av horisontell specialisering även inkluderats, Hängränneby, med endast en förvaltning under kommunstyrelsen. Den största skillnaden i hur strateger agerar och vilka strategier de väljer mellan kommunerna har att göra

med närheten till den politiska nivån. De verksamhetsnära strategierna i Stuprörsköping är närmare politiken än vad deras kollegor i Hängränneby är. För kommuner med låg grad av horisontell specialisering kommer många medarbetare, framförallt de som arbetar mot specifika verksamheter, längre bort från en politisk nivå. Verksamhetsnära strategier i Stuprörsköping är precis som de i Hängränneby måna om sin brukargrupp, men väljer att prioritera politiken på ett mer medvetet sätt vilket även får effekt på deras strategier. Samtliga använder sig av strategin selektering, men avstånd till politiken får effekter för hur de väljer att prioritera bland ärenden. De verksamhetsnära strategierna i Hängränneby skiljer sig eftersom de inte lika självklart väljer att besvara politiken.

De centrala strategierna i Stuprörsköping är något mer lojala med politiken även vid allvarigare fel. De verksamhetsnära strategierna i Stuprörsköping kan tänka sig att skriva om ärendet när det rör meningsskiljaktigheter, vilket deras verksamhetsnära kollegor i Hängränneby är mer skeptiska till. Strategierna i Stuprörsköpings strategi är framförallt att vara lojala mot politiken. I Hängränneby väljer strategierna i större utsträckning att lämna över ärendet (sorti).

Ett annat resultat är att strategierna i Stuprörsköping verkar *använda* sig av organisationen, organisationsstrukturen, på ett annat sätt än vad strategierna gör i Hängränneby. Oavsett situation har de som första strategi att ta stöd av närmsta chef. De arbetar mer aktivt över gränserna eftersom de vet att gränserna kan påverka och försvåra samarbete, men det kan också bero på att de allra flesta upplever kommunen som liten, med nära till kollegor oavsett förvaltning. I Hängränneby upplevs ett större avstånd, och att det är svårt att samarbeta inom organisationen, något som eventuellt kan förstärkas av att inte alla sitter på samma fysiska plats. Även om stuprören officiellt har tagits bort, verkar de finnas kvar och sätta upp osynliga gränser.

Hur påverkas val av strategi för att förändra, hantera krav och hantera förhållande till politik och ledning av vilken hierarkisk position inom organisationen som strategen innehar?

Förutom en jämförelse mellan två kommuners formella organisationsstruktur med låg eller hög horisontell specialisering gjordes även en jämförelse mellan strategier på två nivåer inom organisationen, centralt eller mer verksamhetsnära. Var strategen är positionerad inom organisationen verkar ha betydelse för hur de väljer att agera. Vad som diskuterades i avsnitt

6.5.4, Hierarkisk position inom organisationen, är nästintill ett svar på forskningsfrågan. De centrala strategier är inte helt samstämmiga och alla verksamhetsnära strategier är inte helt samstämmiga, det såg vi inte minst i diskussionen ovan då det framgår att det finns skillnader mellan kommunerna. Men, det är i flera situationer skillnad mellan de strategier centrala strategier diskuterar, och de strategier mer verksamhetsnära strategier diskuterar. De sistnämnda är närmare de brukare verksamheten ansvarar för, även om de inte arbetar direkt med dem, så som till exempel gräsrotsbyråkraterna gör. Till skillnad från de centrala strategierna som inte arbetar mot en specifik verksamhet utan som ofta har i uppdrag att arbeta med ett specifikt ämne med ett helhetsperspektiv. Att verksamhetsnära strategier i högre utsträckning prioriterar de brukargrupper som verksamheten riktar sig till är med tanke på vad som nämns ovan föga förvånande.

Den största skillnaden mellan centrala och verksamhetsnära strategier handlar om strategier för att förändra. När den centrala strategien försöker få igenom en förändring för de fram den genom att först känna in om det är rätt läge, är det inte det, väntar de. Finns det inget intresse har de inga problem med att ge upp. De anpassar sig efter vad politiken är redo för, snarare än att försöka få dem att ändra sig. De strategierna känns inte igen varken hos de verksamhetsnära strategierna i Stuprörsköping eller Hängränneby, även om de sinsemellan inte har exakt samma strategier. De verksamhetsnära strategierna arbetar överlag mer med inramning, genom att visa på resultat, visa sin kunskap och erfarenhet. De tar kraft i det för att kunna trycka på för förändring. De fortsätter att stöta på även när de möter motstånd. De väntar inte in utan för fram förändringar i små delar.

7 Avslutande diskussion

Av analysen framkom att den formella organisationsstrukturen och hierarkiska positioner inom den på olika sätt inverkar på hur strateger väljer att agera. I ett avslutande kapitel diskuteras resultatet av studien, och jag ger ett antal förslag till framtida forskning.

7.1 Slutsats och diskussion

Det finns inget entydigt svar på vem den offentliga tjänstepersonen bör vara och hur denne ska agera. Bör tjänsteperson och politik vara uppdelade i en dikotomi (Wilson 1887, Weber 1977) eller bör tjänstepersonen agera som en väktare för de demokratiska värdena i förvaltningen (Lundquist 1998)? Empirisk forskning visar flera sidor av tjänstepersonen, denne kan vara en hybrid mellan en politiker och tjänsteperson (Aberbach, Putnam & Rockman 1981), komplettera politiken men stå för andra värden (Svara 2006a) eller enbart bidrar med fakta och kunskap till politiken (Aberbach & Rockman 2006). Vem tjänstepersonen är och dennes utrymme att agera kan bero på vilken tjänst de har, till exempel om de är professionella läkare (Cregård 2007), gräsrotssociologer (Lipsky 2010) eller miljöaktivist-strateger (Hysing & Olsson 2012). Hur olika tjänstepersoner väljer att använda denna potentiella möjlighet att påverka policy påverkas i sin tur bland annat av personligt engagemang (Bartholdsson 2009) och social grupptillhörighet (Tahvilzadeh 2011). I min uppsats har organisationsstrukturens påverkan på hur strategiska tjänstepersoner väljer att agera, hur det påverkar deras val av strategier, varit fokus.

Organisationsstruktur spelar roll. Horisontell specialisering i form av nedbrytning av organisationen i flera specialiserade enheter på samma nivå ska bland annat öka organisationens effektivitet (Gulick 1937). För kommuner innebär en horisontellt specialiserad organisation att den politiska nivån är närmare förvaltningen och dess medarbetare. En slutsats från den här studien är att tjänstepersonen strateg, som i sin roll har större möjlighet än andra tjänstepersoner att påverka den politik som förs, gör annorlunda prioriteringar beroende på deras avstånd till en politisk nivå. Hur kommunen är organiserad vad gäller grad av horisontell specialisering påverkar vilka ärenden strateger väljer ut att hantera och vilka ärenden de tycker är viktiga. I kommuner med hög horisontell specialisering väljer strateger att prioritera frågor från politiken oavsett var i organisationen de är placerade. De anpassar sig och följer politiken, även när de anser att de förtroendevalda har fel. Studien

indikerar därmed att det är lättare för politiken att styra strategiska tjänstepersoner i en organisation med hög grad av horisontell specialisering.

När en kommun har en hög grad av horisontell specialisering existerar det fler gränser inom organisationen. Andra studier om strategier har indikerat att organisationens gränser hindrar och försvårar ett tvärsektorielt arbete (Svensson 2018:130). Den här uppsatsens resultat indikerar det motsatta. När det finns tydliga gränser i organisationen, som vid en hög grad av specialisering, är strategerna medvetna om gränserna men ser dem inte som ett problem utan använder dem. Tvärtom vad tidigare forskning säger (se t ex Egeberg 2012, Svensson 2018, Trondal 2011), ter det sig lättare att arbeta med varandra i en organisation med fler formella gränser. Eller kanske snarare just därför? Gränserna skapar en tydlighet i organisationen och gör att strategerna och andra tjänstepersoner är medvetna om att de aktivt måste arbeta på ett visst sätt för att skapa en samsyn. De vet att de behöver kompensera med ökat samarbete för att nå en helhetssyn. En kommun med låg grad av horisontell specialisering har en större samlad förvaltningsorganisation, där ett strategiskt och tvärsektorielt arbete hypotetiskt sett skulle underlättas eller rent av inte behövas. Den här studien indikerar att avsaknad av formella gränser istället skapar informella och osynliga stuprör. Strateger upplever att organisationen utgör ett hinder för deras koordinerande och strategiska arbete. Resultaten antyder att är svårare att arbeta som strateg i en kommun med låg grad av horisontell specialisering. Det kan dock inte uteslutas att den fysiska placeringen också spelar roll (Egeberg 1994), eftersom samtliga verksamhetsnära strateger i kommunen med låg grad av horisontell specialisering var utspridda på flera olika kontor. Flera av strategerna i kommunen med hög horisontell specialisering nämnde att storleken på kommunen underlättade både kontakten med politiken och samarbeten över gränser. På grund av att det är en liten kommun känner alla varandra vilket underlättar samarbeten. I kommunen med lägre grad av specialisering, men med nästan exakt samma befolkningmängd, upplever flera att organisationen är stor och att det är många medarbetare vilket försvårar arbetet. Upplevelsen av storleken på organisationen verkar därmed också påverka hur strategerna upplever samarbete med andra.

Hierarkisk position spelar roll. Oavsett formell kommunal organisation har tjänstepersonens placering inom organisationen betydelse. I likhet med andra studier om skillnader i om tjänstepersoner arbetar centralt eller på en verkställande myndighet (Egeberg 2012, Egeberg

& Trondal 2009) visar min studie att även strateger i kommuner påverkas av att vara placerade centralt eller närmare verksamheten. Strategens hierarkiska position påverkar hur de agerar. De som är centralt placerade är mer lojala mot politiken och mer känsliga för vart politiken är på väg. De känner in, väntar in, eller ger upp när politiken vill något annat. Strateger som arbetar verksamhetsnära fortsätter att strida för sin sak eller smyger in förändring i små delar, även om politik och ledning vill något annat. Trondal (2011) visade att tjänstepersoner som arbetade i en verksamhet med fokus på endast en sakfråga tenderade att strida för den frågan. Detsamma verkar gälla i en kommunal organisation för de strateger som arbetar verksamhetsnära. Strateger som är placerade närmare verksamheten och som arbetar mot en specifik sektor prioriterar sin egen verksamhet framför andra. Denna studie ger en ny bild av den verksamhetsnära strategen, en aktör som ger mindre uppmärksamhet till vad politiken vill, och istället fortsätter att strida för förändring och egen övertygelse.

Av tidigare forskning om aktiva tjänstepersoner och engagerade policyentreprenörer vet vi att det finns en mängd olika strategier för att möjliggöra för tjänstepersoner att lyckas med förändring (Hysing 2014) och att det sällan endast används en strategi utan flera (Mintrom 2019). Resultatet i den här studien antyder att tjänstepersoner använder flera strategier samtidigt, men också att de kan använda samma strategi för att hantera olika situationer. De använder Lipskys (2010) strategier både för att avgöra hur de ska arbeta med förändring och vilka krav de ska hantera först. En del nätverkar sig igenom de flesta situationer som uppkommer i arbetet. Andra fortsätter att rama in och rama om för att försöka förhindra ledningen att agera på ett, enligt dem, felaktigt sätt. Strategen har en större portfölj av strategier än bara de som riktar sig till att lyckas med förändring. Uppsatsen visar att strateger upplever krav precis som Lipskys gräsrotsbyråkrater, men att de upplever kraven som något positivt som skapar möjligheter för dem. Centralt placerade strateger ger en mer passiv bild av Kingdons policyentreprenörer. De arbetar kontinuerligt med att upptäcka nästa våg genom att känna in, känna av – men när vågen inte verkar dyka upp - ger de upp. Förutom de skillnader i strategier som angetts ovan kan också konstateras att det finns många likheter. En fundering som har uppkommit i samband med studien är om strategernas beteende snarare avgörs av att de just arbetar i en kommun, och att kommuner i sig påverkar varandra i så stor grad att det inte har lika stor betydelse vilken formell organisationsstruktur de har. Men det får framtida forskning utröna.

Resultaten i uppsatsen antyder att de tjänstepersoner som arbetar närmare verksamheten inte är lika följsamma mot politiken. De är något längre från politiken och arbetar för verksamhetens och brukarnas bästa. Det ger dem ett annat spelrum vilket de också verkar utnyttja. Vad det verkar delar de en del med gräsrotsbyråkraterna som på grund av att de är längre ut i verksamheten har en större handlingsfrihet (Lipsky 2010). Samtidigt arbetar strategerna strategiskt med utveckling som kan påverka både beslut och verkställande inom stora välfärdsområden. Studien tyder på en skillnad i arbetssätt och sätt att agera mellan centrala strategier och verksamhetsnära strategier. Resultatet att de sistnämnda är mer benägna att fortsätta strida trots att de möter motstånd bland ledning och politik, skapar ett intresse av att veta mer om dessa tjänstepersoner. Tidigare forskning har kretsat kring de tvärsektoriella strategerna som arbetar specifikt med ett eller flera värden (så som jämställdhet, mänskliga rättigheter och miljö). Strategier som arbetar direkt mot en sektor (så som skola, vård och omsorg) har inte mött samma intresse och ibland aktivt valts bort (Svensson 2018:51). Resultaten i min uppsats belyser de verksamhetsnära strategerna som intressanta forskningsobjekt, de har en roll och utrymme att påverka samtidigt som de är mindre följsamhet till politiken jämfört med sina centralt placerade kollegor. Jämfört med Lipskys målgrupp handlar deras utrymme inte bara om att kunna påverka hur beslut verkställs. Fortsatt forskning som riktar in sig på just strategier som arbetar mot en specifik sektor, ”ensektorsstrategier”, skulle ge ytterligare bidrag till vad vi vet om offentliga tjänstepersoner och hur de påverkar offentlig förvaltning. Strategernas handlingsutrymme har dock varit nästintill underförstått i denna studie. En annan ingång till fortsatta studier är att jämföra om och i så fall hur organisationsstrukturen och hierarkisk position påverkar tjänstepersoners handlingsutrymme.

Som en inledning till denna uppsats togs den debatt upp som kontinuerligt pågår om hur mycket makt en tjänsteperson har och bör ha. Det konstaterades genom tidigare forskning att tjänstepersonen har makt, men att den ser olika ut. Strategen, som har visats ha drag av flera tjänstepersonsroller som alla i någon mån syftar till att förändra och påverka, är en sådan tjänsteperson som skulle kunna ha stor inverkan på vilka beslut som fattas, vilka beslut som inte fattas och hur de verkställs. De får till viss del otydliga uppdrag som gör att de har ett stort utrymme att själva påverka rollen och de frågor de arbetar med. Samtidigt visar både Bartholdsson (2009) och Svensson (2018) även en annan sida av de drivna och engagerade tjänstepersonerna, nämligen att de förutom att informellt och formellt arbeta för förändring

också antar en roll som ansvarsfull byråkrat. Resultaten i den här studien visar att rollen som ansvarsfull byråkrat tenderar att ta över. Rollen antas främst av de centrala strategerna med ansvar för tvärssektoriella frågor, de strateger som i större utsträckning borde agera som ”policy strateger” (Svensson 2018:58). De är snarare anteciperande än kreativa entreprenörer. I likhet med de tjänstepersoner Bengtsson (2012) grundade sin analys på verkar strateger känna in och känna av de politiska vindarna. Och i motsats till Kingdons policyentreprenörer, som aktivt driver sina förslag genom att sammankoppla strömmar för att påverka politiken, gör de centrala strategerna som politiken säger, till viss del även när politiken med avsikt försöker dölja fel och brister.

En del av de teoretiska begrepp jag har nyttjat för att analysera strategier är hämtade från Lundquist (1998). Av författaren diskuterades strategierna, eller reaktionerna, utifrån hur tjänstepersonen bör handla. Lundquist själv ansåg att det är tjänstepersonens skyldighet att i vissa fall både väcka, vissla och viska för att vara en demokratisk väktare och försvara vårt offentliga etos. Av respondenterna i denna studie framkommer att många hellre lämnar sin tjänst än att viska. Ett beteende som Lundquist inte ansåg vara förenligt med vårt offentliga etos. Författaren menade dock att det blir allt svårare för den offentliga tjänstepersonen att reagera på felaktigheter, då ett flertal reformer gjort tjänstepersonen mer beroende av en lojalitet till organisation och ledning. Frågan i sig har inte varit föremål för den här uppsatsen, men resultatet visar att endast två av respondenterna kan tänka sig att läcka till tidningen och att nästan alla hellre avslutar sin tjänst. Det är i sig positivt att de flesta hade skrikit inom organisationen med avsikten att rätta till felet, men det kan vara ett problem att de samtidigt är så lojala mot organisationen att det känns otänkbart och fel att kontakta media. Här behövs mer forskning, och konkreta åtgärder för att förhindra en utbredd tystnadskultur.

Till sist bör nämnas att den här studien är begränsad till endast två fallkommuner, tio respondenter och en mindre dokumentstudie. Den ger en ökad förståelse för det fenomen jag har studerat, men kan inte automatiskt sägas vara representativt för samtliga kommuner. Ytterligare studier utförda med andra forskningsmetoder om hur organisationsstrukturen påverkar tjänstepersoner är därför att rekommendera. Studien ger dock empirisk kunskap vad gäller organisationsstrukturens påverkan på tjänstepersoner, och den påvisar att både organisationsstruktur och hierarkisk position kan få konsekvenser för strategers strategier.

8 Referenser

- Aberbach, J. D., Putnam R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard U.P.
- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (2006). The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from Bureaucrats and Politicians to In the Web of Politics-and Beyond. *International Journal of Public Administration* 29(12), ss. 977 – 995.
- Alexander, C. S., & Becker, H. J. (1978). The use of vignettes in survey research. *Public opinion quarterly*, 42, ss. 93 – 104.
- Andersson, T. (2020) Spaning: Tjänstemännen får mer makt. *Akademikern*, 10 december. <https://akademikern.se/reportage/spaning-tjanstemannen-far-mer-makt> [Hämtad 2021-03-23].
- Aukes, E., Lulofs, K., & Bressers, H. (2018) Framing mechanisms: the interpretive policy entrepreneur's toolbox, *Critical Policy Studies*, 12(4), ss. 406 – 427.
- Badersten, B. (2006). Normativ metod. Att studera det önskvärda. Lund: Studentlitteratur
- Bartholdsson, K. (2009). *Hållbarhetens Mänskliga Byggstenar: Om Betydelsen Av Engagerade Tjänstemän I Det Lokala Miljömålsarbetet*. Diss. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Bengtsson, M. (2012). *Anteciperande förvaltning: Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft*. Diss. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Bischoff, S. C. (2018). Obeying Ministers or Laws? A Study of Danish Civil Servants' Responses to Illegal Requests, *Scandinavian Journal of Public Administration* 22(3), ss. 65 – 87.
- Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2. rev. Uppl. Malmö: Liber.
- Casula Vifell, Å., & Ivarsson Westerberg, A. (2013). *I det offentliga tjänsten: Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Malmö: Gleerups.
- Christensen, T. (1991). Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy. *Scandinavian Political Studies*, 14(4), ss. 303 – 320.

Christensen, T., & Læg Reid, P. (2018). An Organization Approach to Public Administration, i Ongaro, E. & van Thiel, S. (red.) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Mcmillan, ss. 1087 – 1104.

Cregård, A. (2007). Att styra sin chef: disciplinering från centrum till periferi. I Siverbo, S, Andersson-Felé, L, Karlsson, D & Nilsson, V (red.) *Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund: Studentlitteratur, ss. 469 – 488.

de Graaf, G, Huberts, L & Smulders, R. (2016). Coping with Public Value Conflicts. *Administration & Society*, 48(9), ss. 1101 – 1127.

Denscombe, M. (2016). *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. 3. rev. Uppl. Lund: Studentlitteratur.

Dewulf, A., & Bouwen, R. (2012) Issue Framing in Conversations for Change: Discursive Interaction Strategies for “Doing Differences”. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 48(2), ss. 168 – 193.

Egeberg, M. (1994). Bridging the Gap Between Theory and Practice: The Case of Administrative Policy. *Governance* 7(1), ss. 83 – 98.

Egeberg, M. (2006) Executive politics as usual: role behaviour and conflict dimensions in the college of European commissioners, *Journal of European Public Policy*, 13, ss. 1 – 15.

Egeberg, M. (2012). ”How bureaucratic structure matters: an organizational perspective”. In Peters, Guy. & Pierre, Jon., ed. *The Handbook of public administration*. London: Sage Publications Ltd, ss. 157 – 168.

Egeberg, M., & Trondal, J. (2009) Political leadership and bureaucratic autonomy. Effects of agencification, *Governance*, 22, ss. 673 – 688.

Eriksson, H. (2021). Professor: Avveckla byråkratin i offentlig sektor. *Dagens samhälle*, 18 januari.

<https://www.dagensamhalle.se/debatt/professor-avveckla-byrakratin-i-offentlig-sektor-35002>
[Hämtad 2021-03-23].

- Garsten, C., Rothstein, B., & Svallfors, S. (2015). *Makt Utan Mandat : De Policyprofessionella I Svensk Politik*. Stockholm: Dialogos.
- Gulick, L. (1937). "Notes on the theory of organization: With special reference to government." I Gulick, Luther. & Urwick, Lyndall, *Papers on the science of administration*. New York: Institute of public administration, Columbia university, ss. 447 – 489.
- Hammond, T H. (1986). Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics. *American Journal of Political Science* 30(2), ss. 379 – 420.
- Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies, *Policy and Society*, 38(2), ss. 180 – 197.
- Hill, M. (2009). *The Public Policy Process*. 5. rev. Uppl. Harlow: Pearson Longman.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard U.P.
- Holmgren Jonsson, A. (2020). Det ständiga flödet av kunskap och stöd: Relationen mellan kommunalråd och strateger. I Svensson, P (red.) *Att styra på tvären. Tre studier om tvärsektoriell koordinering och dess aktörer i offentlig förvaltning*. Förvaltningshögskolans rapporter nummer 153, ss. 9 – 82.
- Howard, C. (2001). Bureaucrats in the Social Policy Process: Administrative Policy Entrepreneurs and the Case of Working Nation. *Australian Journal of Public Administration* 60(3), ss. 56 – 65.
- Hysing, E., & Olsson, J. (2012). *Tjänstemän I Politiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Hysing, E. (2014). How Public Officials Gain Policy Influence—Lessons from Local Government in Sweden. *International Journal of Public Administration*, 37(2), ss. 129-139.
- Jacobsen, D. I & Thorsvik, J. (2016). *Hur moderna organisationer fungerar*. 4. uppd. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, V. (2012). Negotiating bureaucrats. *Public Administration*, 90(4), ss. 1032 – 1046.

- Karlsson, D, Rommel, O & Svensson, J. (2009). *Alternativa politiska organisationer – en studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktige beredningar och styrelseutskott*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. Uppl. New York: Harper Collins College Publishers.
- Kullberg, C. & Brunnberg, E. (2007). Vinjettmetoden som verktyg i studier av välfärdsprofessioner: Exempel från socialt arbete, i Brunnberg, E., & Cedersund, E. (red.) *Välfärdspolitik I Praktiken. Om perspektiv och metoder i forskning om välfärd*. Aarhus: Aarhus University Press/ NSU Press, ss. 175 – 195.
- Lipsky, M. (2010) *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- March, J. G., & Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984), The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734 – 749.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1996), Institutional Perspectives on Political Institutions. *Governance*, 9, ss. 247 – 264.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), ss. 340 – 363.
- Mintrom, M. (2019) So you want to be a policy entrepreneur? *Policy Design and Practice*, 2(4), ss. 307 – 323.
- Mintrom, M., & Luetjens, J. (2017). Policy Entrepreneurs and Problem Framing: The Case of Climate Change. *Environment and planning c-politics and space*, 35(8), ss. 1362 – 6544.
- Montin, S & Mikael Granberg. (2007). *Moderna Kommuner*. 3.Uppl. Malmö: Liber.

- Noordegraaf, M. (2007). From "Pure" to "Hybrid" Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains, *Administration & Society*, 39(6), ss. 761 – 785.
- Noordegraaf, M., Van Der Steen, M., & Van Twist, M. (2014) Fragmented or connective professionalism? Strategies for professionalizing the work of strategists and other organizational professionals, *Public Administration*, 92(1), ss. 21 – 38.
- O’Leary, R. (2010). Guerrilla employees: Should managers nurture, tolerate, or terminate them? *Public Administration Review*, 70(1), ss. 8 – 19.
- Overman, S. & van Thiel, S. (2016) Agencification and Public Sector Performance: A systematic comparison in 20 countries. *Public Management Review*, 18(4), ss. 611 – 635.
- Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), ss. 311 – 329.
- Page, E. & Jenkins, B. (2005). *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*. Oxford: Oxford U. P.
- Pollitt, C. (2007) Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management, i Ferlie, E., Lynn Jr, L. E., & Pollitt, C. (red.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford U.P, ss. 371 – 397.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4(2), ss. 155 – 169.
- Rosser, C & Sager F. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), ss. 1136 – 1147.
- Skoog, L. (2021). Where Did the Party Conflicts Go? How Horizontal Specialisation in Political Systems Affect Party Conflicts. *Politics & Policy*, 49(2), ss. 390 – 413.
- Statistiska centralbyrån (SCB), 2021. Befolkningsstatistik. <https://www.scb.se/BE0101> [Hämtad 2021-04-29].
- Stewart, J. (2006). Value conflict and policy change. *Review of Policy Research*, 23, ss. 183 – 195.

- Svara, J H. (2006a). The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government. *International Journal of Public Administration*, 29(12), ss. 1065 – 1090.
- Svara, J H. (2006b). Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept. *Administrative Theory & Praxis*, 28(1), ss. 121 – 139.
- Svara, J H. (2006c). Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process-A Review of Themes and Issues in the Literature. *International Journal of Public Administration*, 29(12), ss. 953 – 976.
- Svensson, P. (2018). *Cross-Sector Strategists. Dedicated Bureaucrats in Local Government Administration*. Diss. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Svensson, P. (2019) Formalized Policy Entrepreneurship as a Governance Tool for Policy Integration. *International Journal of Public Administration*, 42(14), ss. 1212 – 1221.
- Tahvilzadeh, N. (2011). *Representativ Byråkrati: En Studie Om Ledande Kommunala Minoritetsadministratörers Företräderskap*. Diss. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Thacher, D. & Rein, R. (2004). Managing value conflict in public policy. *Governance*, 17, ss. 457 – 486.
- Trondal, J. (2011). Bureaucratic Structure and Administrative Behaviour: Lessons from International Bureaucracies. *West European Politics*, 34(4), ss. 795 – 818.
- van Thiel, Sandra. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management*. London: Routledge.
- Vetenskapsrådet (2017). *God forskningsed*. Vetenskapsrådet, Stockholm.
- Weber, M. (1948). "Bureaucracy". I H. H. Gerth & W. C. Mills (red.) *From Max Weber: Essays in sociology* (2009). London, UK: Routledge & Kegan Paul. ss. 196–244.
- Weber, M. Vetenskap och politik, i översättning av Andersson, A och Andersson, S (1977). Korpens Samhällsvetenskapliga Klassiker-serie, 1.

Williams, P. (2013). We are all boundary spanners now? *The International Journal of Public Sector Management*, 26(1), ss. 17 – 32.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), ss. 197 – 222.

Yin, R. (2009) *Case Study Research: Design and Methods*, 4. rev. Uppl. London: SAGE.

Dokument och webbsidor, Stuprörsköping och Hängränneby⁵

Stuprörsköping kommun, hemsida kommunens organisation [Hämtad 2021-05-04].

Budget 2021 – 2023, Stuprörsköping kommun.

Årsredovisning 2019, Stuprörsköpings kommun.

Kommunstyrelsens (A), vård- och omsorgsnämndens (B), socialnämndens (C) och utbildningsnämndens (D) delegationsordningar, Stuprörsköping.

Hängränneby kommun, hemsida vem gör vad [Hämtad 2021-05-16].

Styrdokument om kommunens styrning, Hängränneby.

Granskningsrapport, Styrning och ledning, Hängränneby.

Kommunstyrelsens delegationsordning, Hängränneby.

⁵ De verkliga namnen/dokumenterna kan lämnas ut mot begäran.

Bilaga 1, Intervjuguide

Tema 1, Bakgrund/Öppningsfrågor

Börja med att berätta lite kort om din bakgrund och hur du hamnade på den här tjänsten!

Vad är ditt formella uppdrag?

Hur skulle du beskriva din relation till politiken? Bedömer du att du har nära eller långt till politiken?

Tycker du att det finns en tydlig uppdelning mellan politikens roll och din roll som tjänsteperson?

Tema 2, Organisation

Finns det ett naturligt forum för dina frågor inom organisationen, ett intresse för dina frågor?

Hur mycket kontakt med andra avdelningar inom kommunen krävs för att kunna utföra ditt arbete?

Skulle du beskriva ditt arbete som främst inriktat på frågor i en och samma sektor, eller frågor som spänner över flera sektorer?

Ser du organisationen som ett hinder eller ett stöd för att bedriva ditt arbete över sektorer?

Har du tidigare erfarenheter av att ha arbetat i en annan kommun, var den organisationen liknande eller skiljer de sig åt? Hur påverkade det din roll?

Tema 3, Vinjetter

Scenario 1: Du har efter en tid i verksamheten upptäckt att politiken och verksamhetsledningen arbetar på ett sätt som du anser är ineffektivt och inte upprätthåller de värden som verksamheten ska stå för. Det finns vad du kan se ingen önskan eller vilja att förändra arbetssättet. Du vet inte om det alltid har varit så, eller om det är något tillfälligt. Du anser själv att det hör till ditt arbete att försöka förändra situationen.

- Hur tänker du spontant kring scenariot? Är det något som skulle spegla en verklig händelse?

Val 1 – Du tar upp frågan med både verksamhetsledning och politik, ”i linjen”. De är inte intresserade av en förändring. Du avvaktar något för att sedan rama om frågan, och ta upp den igen.

Val 2 – Du avvaktar tills du får bättre koll på verksamheten och information om varför det ser ut som det gör. Därefter tar du kontakt med personer som du vet att du har lättare att resonera med, och skapar olika forum där ni diskuterar frågan och hur den kan omformuleras för att nå fram.

- Ser du andra val som skulle kunna göras i situationen?
- Har du initierat och drivit någon specifik fråga i ditt arbete? Hur gick du tillväga då? Lyckades du/misslyckades du?

Scenario 2: Du har en hög arbetsbelastning och upplever krav både från ledning, kollegor och dig själv. Under förmiddagen ringer telefonen, du vet att du har en mängd obesvarade e-postmeddelanden och två större deadlines om några veckor. Det är inte tydligt, som du är medveten om, vilken prioritering du borde göra. Telefonsamtalet är från en kollega i en annan verksamhet som behöver hjälp i ett större projekt. De flesta e-postmeddelandena är från kollegor och chefer inom den egna verksamheten. De större deadlines du har arbetar du själv med, och ingen skulle märka direkt om du drog ut på tiden. Samtidigt knackar nämndens/styrelsens ordförande på din dörr.

- Hur tänker du spontant kring scenariot? Är det något som skulle spegla en verklig händelse?

- Har du någon strategi eller rutin för att begränsa kraven på dig?
- Har du någon strategi för att prioritera arbetsuppgifter, som gör att vissa arbetsuppgifter blir försenade eller inte gjorda?
- Upplever du att det finns krav på dig som är omöjliga att tillgodose, eller kan du mestadels styra över din arbetssituation?
- Upplever du krav från olika håll på din tjänst? Hur hanterar du det?

Scenario 3: Du har förberett ett ärende som ska upp för politisk behandling. Politiken behandlar ärendet, och du får samma dag veta att man på mötet bestämt sig för att återremittera ärendet. Förklaringen till återremitteringen är att politiken inte tydligt vill visa ett antal fel som har begåtts inom verksamheten. Du ombeds skriva om ärendet och utelämna de delar som vittnar om felet.

- Hur tänker du spontant kring scenariot? Är det något som skulle spegla en verklig händelse?

Val 1 – Du väljer att skriva om ärendet så fort du kan, efter att ha dubbelkollat med din närmsta chef.

Val 2 – Du tar kontakt med den högsta chefen samt kollegor på andra avdelningar och frågar hur de hade gjort. Du informerar också om de fel som har begåtts.

Val 3 – Du väljer att läcka den första skrivningen anonymt till kommunens lokala tidning.

Val 4 – Du väljer att lämna över ärendet till någon annan.

- Ser du andra val som hade kunnat göras i denna situationen? Hade det varit annorlunda om det inte var direkta fel, eller om det var väldigt allvarliga fel?
- Har det hänt att du upplevt att den politiska eller förvaltningsledningen agerar på fel eller på ett oriktigt sätt? Hur reagerar du?

Tema 4, Sammanfattning och avslut

Vilken av de tre scenarion jag presenteras känns mest beskrivande för situationer du hanterar i verkligheten?

Har du några övriga kommentarer som du känner inte kommit fram?

Bilaga 2, Intervjupersoner

Stuprörsköping

Intervju 3, strateg S 1 (Teams)	2021-03-25
Intervju 5, strateg S 3 (Zoom)	2021-03-31
Intervju 7, strateg S 2 (Zoom)	2021-04-01
Intervju 8, strateg S 4 (Teams)	2021-04-01
Intervju 10, strateg S 5 (Zoom)	2021-04-20

Hängränneby

Intervju 1, strateg H 1 (Zoom)	2021-03-18
Intervju 2, strateg H 2 (Zoom)	2021-03-19
Intervju 4, strateg H 3 (Zoom)	2021-03-26
Intervju 6, strateg H 5 (Teams)	2021-03-31
Intervju 9, strateg H 4 (Teams)	2021-04-09