



INSTITUTIONEN FÖR HUMANIORA,  
UTBILDNINGS- OCH SAMHÄLLSVETENSKAP

# TJÄNSTEPERSONERS MAKT I KOMMUNALA FÖRVALTNINGAR

---

En studie om likheter och skillnader av tjänstepersoners makt i en större och en mindre svensk kommun

Linda Adolphson & Hanna Svensson

Handledare: Daniel Drugge

Seminariedatum: 2019-06-04

Statskunskap kandidat

*Självständigt arbete 15 hp*

## **Abstract**

There is a democratic ideal that politicians are the decision- and policymakers while the public servants should serve as their policy executors. However, this ideal could be questioned as the public servants also have the capacity to make decisions that concerns the citizens. This thesis answers the questions whether there are differences and similarities of power held by the public servants in one larger and one smaller Swedish municipality, and if there is a larger extent to power for the public servants in the smaller municipality. By analysing and comparing interviews and control documents this study shows that the public servants in the larger municipality may have less power because of a different structure of the organisation and more political frameworks that regulate the administration. The public servants in the smaller municipality have more power in contributing ideas and knowledge for decision-making and implementation. It's easier for the executive manager in the smaller municipality to influence in evaluations and the agenda setting.

**Keywords:** *democracy, municipality, public servants, power, Swedish public administration.*

## Innehåll

<b>1. Inledning och problemformulering</b> .....	1
1.1 Syfte och forskningsfråga .....	2
1.2 Hypotes.....	2
1.3 Disposition.....	3
<b>2. Teoretiskt ramverk</b> .....	3
2.1 Bakgrund om svenska kommuner och förvaltningens förändringar.....	3
2.1.1 Legitimitetsdilemma när tjänstepersoner påverkar.....	4
2.2 Tidigare forskning av tjänstepersoners makt.....	5
2.2.1 Tjänstepersoners roll.....	6
2.2.2 Studier rörande tjänstepersoners inre aktivism och politisk agenda.....	7
2.3 Analytiska utgångspunkter .....	9
2.3.1 Makt som begrepp .....	9
2.3.2 Tjänstepersoners förutsättningar för makt.....	10
2.3.3 Tjänstepersoners påverkan i koalitioner.....	12
2.3.4 Sammanfattning analytiska utgångspunkter.....	12
<b>3. Metod</b> .....	13
3.1 Material .....	14
3.1.1 Avgränsningar och urval.....	15
3.2 Tillvägagångssätt .....	16
3.2.1 Intervjuer .....	17
3.2.2 Intervjufrågornas utformning.....	18
3.2.3 Genomförande av intervjuer.....	19
3.2.4 Textanalys.....	20
3.3 Tillförlitlighet och räckvidd.....	21
<b>4. Resultatredovisning och analys</b> .....	23
4.1 Verktyg för tjänstepersoners makt .....	23
4.2 Styrdokument.....	31
4.3 Sammanställning av analys.....	33
<b>5. Slutsatser och avslutande diskussion</b> .....	35
5.1 Slutsatser.....	35
5.2 Avslutande diskussion .....	36
<b>Källor</b> .....	38
Bilaga 1, intervjufrågor.....	41

# 1. Inledning och problemformulering

Vart fjärde år går Sverige till val. Medborgare röstar om vilken politik, politiker och parti hen vill ska representera folket på statlig, regional och kommunal nivå. Precis som demokratins grundtanke ska folkets vilja finnas representerad i den politiska makten. Föreställningen och syftet är att politiker fattar beslut som formar samhället, våra förutsättningar och liv. De beslut som tas av folkvalda politiker ska sedan verkställas i förvaltningen. Sveriges medborgare har i årliga undersökningar visat ett högt förtroende för den offentliga förvaltningen och att den uppfattas som legitim (Rothstein, 2014, s.15).

Idealet om att politiker beslutar och förvaltningar verkställer kan dock behöva ifrågasättas då samhällsstudier visar att så inte alltid är fallet. Det finns diskussioner angående att tjänstepersoner förväntas bidra med sin expertkunskap samtidigt som de inte får lägga sig i politiska beslut. Detta beskrivs som problematiskt och komplext (Olsson, 2013). I den offentliga förvaltningen råder ett samarbete mellan politiker och tjänstepersoner där tjänstepersoner ibland får fatta beslut som kan vara avgörande för ett utfall. Av effektiviseringsskäl kan tjänstepersoner ibland fatta olika typer av beslut. Dessa beslut kan ha avgörande resultat för hur exempelvis en offentlig förvaltning reglerar sitt arbete eller hur ett policybeslut verkställs och implementeras. Det finns även en expertis hos tjänstepersoner som alla har fått anställning tack vare kvalifikationer som besittande kunskaper och utbildning (Hysing & Olsson, 2012, A, s.9-10). Dessa påverkansfaktorer för tjänstepersoner kallas inom den statsvetenskapliga litteraturen för tjänstemannamakt, men som i denna uppsats beskrivs som tjänstepersoners makt.

Inom statskunskapen har det sedan länge funnits teorier rörande makt mellan politiker och tjänstepersoner, däremot är det få empiriska studier gjorda angående tjänstepersoners makt och inflytande (Hysing & Olsson, 2012, A, s.10; Bengtsson, 2011). För att få en helhetsuppfattning om tjänstepersoners makt anser vi att det viktigt att studera ämnet på olika nivåer i de offentliga förvaltningarna och med olika inriktningar, därav denna studies inriktning på hur tjänstepersoners makt kan skilja sig i större och mindre kommuner. Huruvida det är tjänstepersoner eller folkvalda politiker som har beslutsmyndighet i kommunerna, är av intresse eftersom medborgare och demokratiska värden påverkas i slutändan. Det är dessutom intressant att se om det skiljer sig mellan olika kommuner då dessa demokratiska

värden i så fall kan skilja sig på olika platser i landet. Denna studie bidrar med förståelse för kommunala aspekter, och blir därav en bidragande del till forskningen i sin helhet.

## **1.1 Syfte och forskningsfråga**

Syftet med denna studie är att undersöka, beskriva och jämföra vilka likheter och skillnader det finns av tjänstepersoners makt vid kultur- och fritidsförvaltningar i en större och en mindre svensk kommun.

Frågeställningarna för denna uppsats lyder:

- Finns det skillnader och likheter gällande tjänstepersoners makt i kultur- och fritidsförvaltningen i en större och en mindre kommun, och i så fall hur?
- Finns det mer utrymme för tjänstepersoner i den mindre kommunen att utöva makt än i den större kommunen?

## **1.2 Hypotes**

Vi kommer i detta avsnitt presentera våra hypoteser, dessa är uppdelade efter en huvudhypotes och sedan två underhypoteser. Vi tror att underhypoteserna kan ses som mekanismer som påverkar huvudhypotesen. Vi vill pröva om våra hypoteser kring tjänstepersoners makt i kommunala förvaltningar stämmer.

Hypoteser för denna uppsats lyder:

- Vår huvudhypotes är att tjänstepersoners makt i kommunala förvaltningar varierar beroende på kommunens storlek, detta då Sveriges kommuner och kommunförvaltningar skiljer sig åt på många sätt.
- Den första underhypotesen är att den mindre kommunen har större benägenhet för makt hos tjänstepersoner då det är ett mindre avstånd mellan politiker och tjänstepersoner, detta för att det i mindre kommuner bör vara färre medarbetare vilket kan leda till närmare relationer och samarbeten till varandra och till politiker.
- Den andra underhypotesen är att tjänstepersoner i den mindre kommunen har en större chans till politiskt initiativtagande, bidrag av idéer och expertis i beredningsarbete, påverkan i verkställandet, utförandet och utvärdering av politiska beslut.

## 1.3 Disposition

Uppsatsen följer med kapitlet *teoretiskt ramverk* innehållande ett avsnitt angående bakgrund om svenska kommuner och förvaltningens förändringar. Kapitlet behandlar också ett avsnitt om det legitimitetsdilemma som tjänstepersoner står inför. Kapitlet fortsätter med ett avsnitt om *tidigare forskning* kring uppsatsämnet. Det avsnittet behandlar först tjänstepersoners roll samt studier rörande inre aktivism och politisk agenda. Därefter följer ett avsnitt om *analytiska utgångspunkter* som behandlar delarna makt som begrepp, tjänstepersoners förutsättningar för makt, tjänstepersoners påverkan i koalitioner samt avslutas med en sammanfattning för analytiska utgångspunkter. I delen om tjänstepersoners förutsättningar för makt redovisas de verktyg som sedan analyseras i avsnittet resultatredovisning och analys. I kapitlet efter det, *metod*, redovisas delarna material, avgränsningar och urval, tillvägagångssätt, intervjuer, textanalys samt tillförlitlighet och räckvidd. Därefter följer kapitlet *resultatredovisning och analys*. I detta kapitel presenteras de resultat som framkommit av studien samt analyser av resultatredovisningen. Detta kapitel innehåller avsnitten verktyg för tjänstepersoners makt, styrdokument samt en sammanställning av analysen. Uppsatsen avslutas med kapitlet *slutsatser och avslutande diskussion*. Där redovisas de slutsatser som framkommit i studien kopplat till våra hypoteser. Kapitlet avslutas med en diskussion som återkopplar till inledning, metod och resultat.

## 2. Teoretiskt ramverk

### 2.1 Bakgrund om svenska kommuner och förvaltningens förändringar

Det finns en traditionell politisk vision för svenska kommuner där likvärdiga förutsättningar och bemötande från den offentliga sektorn ska råda. Var en medborgare än väljer att bosätta sig har hen samma rättigheter och ska också ha möjlighet till samma kvalitet av offentliga tjänster. Det råder samma lagkrav för samtliga kommuner i Sverige, samtidigt som det finns en önskan av kommunalt styre. Detta kan leda till oförenlighet. Kommuner kan skilja sig på ofantligt många sätt, exempelvis i invånarantal, geografiska och demografiska förutsättningar. Dessa egenskaper är svåra för kommunen att styra över men påverkar också kommunens möjligheter till att uppfylla dels lagförda krav men också mål och visioner. Det har funnits en politisk debatt huruvida samtliga kommuner i Sverige ska lyda under samma lagar eller om

det ska bli mer uppdelat beroende på kommunens egenskaper och förutsättningar. Detta för att det i mindre kommuner kan vara utmanande att erbjuda samma service och möjligheter som i en större kommun. Där är förvaltningarna mindre, har färre personal och det finns inte lika mycket skattemedel från kommunmedborgarna att röra sig med (Erlingsson & Wänström, 2015, s.37-39).

Blom förmedlar i en lärobok forskare som studerar och förklarar bakgrunden i svenska kommuners historia, bland annat Bergström, Magnusson & Ramberg (2008, som refererad till Blom, 2019). Förr var det endast ett par anställda tjänstepersoner i den kommunala förvaltningen medans det idag är stora förvaltningar där flera hundra är anställda. Idag är skillnaden mellan dåtida och nutida kommunala förvaltningar inte bara antalet anställda, boskillnaden mellan politik och förvaltning skiljer sig även åt. Under 1900-talets mitt började lekmannaförvaltningar övergå till politiskt styrda förvaltningar med tjänstepersoner. Med detta skulle tjänstepersoners makt minska. Tjänstepersonerna sågs snarare som experter inom den kommunala förvaltningen och det är dessa som tar fram underlag som fakta inför kommande beredningar och beslut. Delningen mellan politik och förvaltning skulle märkas genom att tjänstepersonerna skulle agera neutralt, professionellt och objektivt i frågor medan politiker står för värderingar (Blom, 2019, s.6-7).

Då det i kommunallagen gör det möjligt för kommuner att till stor del själva utforma organisationen finns det stora variationer mellan olika kommuner. Nämnder och förvaltningars utformning beslutas av kommunfullmäktige. Kommunpolitikerna, som även benämns som lekmän, fattar samtliga politiska beslut samt delegerar vissa beslut till tjänstepersoner. Tjänstepersoner kan ses som enbart rådgivare och assistenter till de kommunala politikerna. Dock kan detta möjligtvis ses som förminskande av tjänstepersoners informella makt (Premfors, Ehn, Haldén, Sundström, 2009, s.170-171).

### **2.1.1 Legitimitetsdilemma när tjänstepersoner påverkar**

Legitimitet innebär dels att något uppfattas som lagenligt men också att det informellt är motiverat och rättfärdigt. Legitimitet kan uppnås i hela den politiska sfären både bland beslutsfattare och tjänstepersoner och är beroende av demokratiska val, lagar och regler samt effektiv problemlösning (Hysing & Olsson, 2012, A, s.134). Alla politiska beslut kan av framförallt effektivitetsskäl men också av kunskapsbrist, inte fattas av en politisk församling. Det finns otaliga exempel på när tjänstepersoner fattar beslut, detta är för att det rent

tidsmässigt inte skulle vara möjligt för den politiska församlingen att samlas och ta beslut om alla frågor på alla nivåer. Den politiska styrningen sker då istället via generell målstyrning till förvaltningen där tjänstepersoner utformar, därav kan tjänstepersoner fatta beslut som har stor inverkan för medborgare. Detta menar Rothstein blir ett legitimitetsdilemma då det gör att besluten inte kan ses som fattade “i demokratisk ordning”. Då det är tjänstepersoner och inte politiker som fattar besluten kan besluten inte ses som legitima eftersom de inte har fattats av en demokratisk folkvald representant (Rothstein, 2014, s.18-19). Det krävs att de har god kännedom och agerar efter aktuella regler och lagar, områdeskunskap och att alla behandlas lika. Det kan vara viktigt att tjänstepersoner verkar för den politik som politikerna är folkvalda till samt att de utövar välfungerande myndighetsutövning där behov tillgodoses (Hysing & Olsson, 2012, A, s.135-36). Legitimiteten kan alltså påverkas av tjänstepersoners informella makt då det utmanar demokratiska värden.

## **2.2 Tidigare forskning av tjänstepersoners makt**

Det har genomförts en del tidigare studier rörande tjänstepersoners makt. Bengtsson presenterar i sin studie inte bara egen forskning, utan även forskning som andra har gjort rörande tjänstepersoners makt. Han presenterar bland annat en studie av Högberg (2007, som refererar till Bengtsson, 2011) om hur kommunchefer med hjälp av sina maktresurser kan påverka politiskt innehåll och beslutsutgångar. Ett annat exempel är Jacobsen (2007, som refererar till Bengtsson, 2011) som studerade norska kommundtjänstepersoners inflytande och kom fram till att de i princip har samma inflytande över den politiska dagordningen som politiker har. Däremot visar Bengtsson andra forskare, bland annat Pierre (1994, som refererar till Bengtsson, 2011) och Baldersheim (2000, som refererar till Bengtsson, 2011) som påpekat att det trots studier i ämnet finns lite kunskap angående tjänstepersoners makt och maktrelationer mellan politiker och tjänstepersoner. Rothstein (2001, som refererar till Bengtsson, 2011) nämner att förvaltningen inte är ett neutralt instrument, vilket även kan påverka utgången av en studie. Bengtsson har i sin avhandling “Anteciperande förvaltning. Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft” forskat inom ämnet tjänstepersonsinflytande där han genom en fallstudie studerade tjänstepersoners makt i policyprocessen kring vindkraftsfrågor. I sin slutsats menar Bengtsson att tjänstepersoner kan inneha makt över policyprocessen, men att tjänstepersoners intresse av att vara med och påverka bidrar till i vilken utsträckning de väljer att göra det. Bengtsson instämmer likväl



som i övrigt nämnda forskare om att nuvarande forskning inte är tillräcklig för att berätta hur tjänstepersoners makt tar sig i uttryck samt hur förvaltningarna och politiken påverkas av detta (Bengtsson, 2011, s.16-17).

Bengtsson (2011) använder sig av policydokument och intervjuer som material till sin studie, likväl som vi. Han har valt att intervjua både tjänstepersoner och politiker. Hans intervjufrågor är övergripande och behandlar ämnen som makt, inflytande och vindkraft. Bengtsson valde att genomföra sin studie inom en specifik fråga, vindkraftsfrågan, men har liksom vi valt ut två svenska kommuner till sin studie, Falkenbergs kommun samt Halmstads kommun. Dessa kommuner ligger nära varandra geografiskt och har olika förutsättningar i form av antal invånare. Cirka 100 000 i Halmstad och cirka 44 000 i Falkenberg (Halmstads kommun, 2019; Falkenbergs kommun, 2018). Det finns alltså en storleksskillnad mellan kommunerna, däremot inte lika stor skillnad som i vår studie där vi kommer att intervjua tjänstepersoner i en kommun som har runt 150 000 invånare och i en kommun som har ca 13 000 invånare. Vi kommer även, liksom Bengtsson att genomföra vår undersökning i städer inom samma län.

### **2.2.1 Tjänstepersoners roll**

Andra studier har även gjorts om tjänstepersoners makt. Följande avsnitt behandlar kategorisering av tjänstepersoners roller som förklarar varför tjänstepersoner kan inneha och bruka makt. Blom redovisar i sin kommande bok att beredning och beslutsprocesser bör fortlöpa på ett bra sätt, därför menar hon att det är av stor vikt att roller och rutiner är noggrant fördelade. Det är även av stor vikt att var och en av tjänstepersonerna ska kunna bidra i dessa processer utifrån sin egen roll och legitima grund för att besluten ska bli rättfärdiga (Blom, 2019, s.1). Tjänstepersoner och politiker kategoriseras i forskningen för att öka förståelse för omständigheter. En av dessa omständigheter är *kontinuitet*. För det mesta finns tjänstepersoner kvar under längre tid i förvaltningen än vad politiker gör. Oftast beror det på exempelvis val eller att politiker slutar att vara politiskt aktiva. Tjänstepersoner står därav för en kontinuitet i verksamheten och kan därför ta makt över politiken när dessa omstruktureringar görs. En annan omständighet som Blom presenterar är studier av beslutens *genomförande* som Lipsky (1980, som refererad till Blom 2019) gjort. Tjänstepersoner får ofta vara förvaltningens ansikte utåt eftersom de driver den verksamhet som politiken har beslutat. På så vis grundar sig medborgarnas åsikter om politikens beslut på hur

tjänstepersoner verkställer dessa åsikter. Den sista omständigheten är *kontaktnät*. Som på alla arbetsplatser tycker medarbetare olika och tacklar uppgifter på olika vis. Så ser det även ut i svenska kommunala förvaltningar. Mellan olika kommunala förvaltningar drivs olika agendor och intressen för vilken politisk fråga som är mest värd att prioritera, samt hur mycket av kommunens resurser som bör läggas mest på. Verksamhetens intressen kan lyftas fram genom att samarbeta med politik, näringsliv eller andra engagerade medborgare. Genom dessa kontaktnät har tjänstepersonerna i de kommunala förvaltningarna möjligheten att driva fram frågor. Dessa tre omständigheter bevisar att man måste förstå att politiken och förvaltningen är komplexa, samt innebörden av de båda för att förstå de enskilda (Blom, 2019, s. 8-9).

Blom menar att politiker och tjänstepersoner idag arbetar med gemensamma uppgifter, vilket leder till en komplexitet i det offentliga. Gränsen mellan politiker och tjänstepersoner är ibland vag, ett exempel är att politiker rekryterar tjänstepersoner som delar deras mål och värderingar. Detta leder till att tjänstepersoner i förvaltningen blir så kallade följsamma tjänstepersoner. Det finns även uppfattningar om att tjänstepersonerna arbetar efter sin roll som neutral med integritet, och därmed inte är följsamma. Då menar man snarare att tjänstepersonerna genom sin erfarenhet korrigerar brister i politiska förslag. Det finns även relationer mellan politiker och tjänstepersoner som beskrivs som kompletterande, där båda parter gör skilda uppgifter men förenas i en helhet (Blom, 2019, s.10). Däremot menar Blom genom en kandidatuppsatsstudie hur förvaltningschefer i två kommuner såg sig ha en roll som vägledare till de förtroendevalda politikerna (Blom, 1994, kapitel 5). Detta kan innebära att erfarna tjänstepersoner får en möjlighet att styra över nya och orutinerade politiker.

### **2.2.2 Studier rörande tjänstepersoners inre aktivism och politisk agenda**

I artikeln "Who greens the northern light? Green inside activist in local environmental governing in Sweden" studerar Hysing och Olsson (2011) en viss typ av tjänsteperson som brinner för miljöfrågor. Dessa har en inre politisk agenda och beskrivs som en aktivistisk tjänsteperson. Studien använder sig av egenutformade enkäter besvarade av tjänstepersoner som arbetar med miljöfrågor på kommunal nivå. Tjänstepersonerna ska besvara frågor rörande värden och attityder, arbetsuppgifter och nätverk. Avgörande faktorer för att tjänstepersoner ska kunna påverka politiken enligt Hysing och Olsson finns dels inom institutionen men även utanför i nätverk med yttre aktörer. Aktivisterna i studien hittades framförallt i ledningsposition nära politiker där de hade möjlighet att formulera policy och

agera efter deras områdesexpertis. För att kunna skapa ett påverkansarbete använde sig denna typ av tjänsteperson av ett yttre nätverk med allierade för att finna opinion och driva frågan framåt. Detta syntes tydligt i enkätstudien då de flesta offentliga tjänstepersoner medgav att de medverkade i sådana nätverk. Hysing och Olsson menar att dessa typer av nätverk bör studeras vidare. De tjänstepersoner som medverkade uttrycker att dessa nätverk är nödvändigt för att hantera frågan.

I artikeln "Theorizing inside activism: understanding policymaking and policy change from below" redogör Hysing och Olsson (2012, B) ytterligare teorier angående tidigare forskning och deras egen empiriska studie rörande hur tjänstepersoner kan påverka den politiska agendan. De menar att det i den svenska förvaltningen finns sätt för tjänstepersoner att påverka, men att detta utspelar sig olika. Tre centrala tillvägagångssätt för en politiserad tjänsteperson att kunna påverka den politiska agendan är genom deliberativa samtal, i tysthet eller genom nätverk. Precis som dessa forskare redovisat i tidigare litteratur finns flera olika typer av tjänstepersoner med inflytande och makt i den politiska utformningen.

Tjänstepersoner inom offentlig förvaltning kan både bidra med att arbeta mot demokratiska principer då de kan motarbeta folkvalda politikernas agenda samtidigt som de också kan verka för den politiska viljan och därmed underlätta för politiker. De kan även vägleda politiker i situationer när beslutsfattarna inte vet vilken väg de ska gå, detta kan till och med vara välkomnande för att driva frågor och processer framåt. Det är till största del upp till enskilda tjänstepersoner att själva bedöma vad som är ett lämpligt agerande eller inte.

Hysing och Olsson (2012, B) menar att det behövs mer empirisk forskning av tjänstepersoner med politisk agenda, då studier som dessa bidrar till en ökad förståelse för policyprocesser och förändringar som sker i politiken. De uppmanar till fler empiriska och komparativa studier där olika länder och olika politikområden behandlas. I vår studie hoppas vi kunna bidra till en ökad förståelse genom att jämföra tjänstepersoners möjliga makt i två olika kommunförvaltningar. Detta hoppas vi ger en bild av situationen som med fler studier av samma karaktär kan bidra till generaliseringar och vetskap över området.

## 2.3 Analytiska utgångspunkter

### 2.3.1 Makt som begrepp

Makt som begrepp kan ses som mångtydigt och diffust. Cairney menar att man bör fastställa vad begreppet står för i studier där det används, detta för att ge tydlighet och metodisk transparens. Makt kan vara synlig eller gömd i det fördolda. Den kan inkluderas av få eller många personer och den kan även vara för att skapa rättvisa eller orättvisa. Makten kan även vara likvärdigt med inflytande och totalitet. En klassisk begreppsförklaring av makt är beskrivningen av maktens tre ansikten. Maktens första ansikte förklaras av Dahl (1958, som refererar till Cairney, 2012) som endast betydelsefull när den är utövad, där har A makt över B i beslutsfattande. Maktens andra ansikte förklaras av Bachrach och Baratz (1962:1963, som refererar till Cairney, 2012) att makten inte bara finns i beslutsfattande, utan även i formulering av dagordning, delegation samt vem som har tillgång till att forma dessa. Alla i samhället har inte lika nära till den politiska plattformen för debatter, därav blir det svårare att göra sig hörd och få en inblick i det politiska beslutstagandet. Det sista, maktens tredje ansikte förklaras av Lukes (1974, som refererar till Cairney, 2012) att vissa drar fördel till att andra inte agerar efter sina egenintressen och rättigheter då de är manipulerade av makttagarna som förhindrar auktioner som går emot deras intresse (Cairney, 2012, s.46-47). Det finns alltså ett utvalt klientel som drar nytta av policys.

Tjänstepersoners makt kan möjligen kopplas till alla tre ansikten. Det första ansiktet skulle kunna kopplas till det förvaltningspolitiska idealet att politiker beslutar och tjänstepersoner ska verkställa dessa beslut. Det andra maktens ansikte syftar till vem som har tillgång till makten, vilket tjänstepersoner kan ha i policyprocessen. Maktens tredje ansikte kan kopplas till tjänstepersoners makt då exempelvis tjänstepersoner kan utnyttja icke insatta politiker med vinklat beslutsunderlag, alternativt att politiker utnyttjar tjänstepersoner genom att undanhålla information eller försvåra deras arbete. Cairney beskriver idealet av makt i policyprocesser som centraliserad till beslutsfattare och att dessa processer bärs av neutrala byråkrater. Detta är erkänt i rationella teorier, Cairney menar dock att detta motbevisas av studier av implementering. Det finns fler bestämmande aktörer i policyprocessen än de som synligt är beslutsfattare, därför menar många att en total top-downprocess inte är verklighetstrogen (Cairney, 2012, s.66).

### 2.3.2 Tjänstepersoners förutsättningar för makt

Hysing och Olsson (2012, A) studerar makt hos tjänstepersoner. De kategoriserar in olika tjänstepersoner i så kallade tjänstemannatyper och menar att dessa har olika sätt att påverka prioriteringar och utfall, samt utöva politiskt inflytande. Hysing och Olsson (2012, A, s.119-120) menar att vissa tjänstepersoner besitter ett stort inflytande i den politiska processen samtidigt som andra tjänstepersoner har ett begränsat handlingsutrymme i ett mer reglerat arbete. Med följande förutsättningar finns möjlighet för tjänstepersoner att utöva makt. Vi ser dessa förutsättningar som verktyg, och tror att möjligheten att använda dessa verktyg skiljer sig i olika kommuner och förvaltningar.

#### *Initiativ och lösningar*

Enligt Hysing och Olsson kan tjänstepersoner tack vare deras områdesexpertis dels bedriva makt och inflytande genom att väcka frågor så att de tas upp till en politisk dagordning. Ofta inges tjänstepersoner förtroende från politiker då de kan ha större kunskaper inom specifika områden än en politiker som istället bör kunna lite om allt. Detta leder till att tjänstepersoner kan ändra politikens innehåll. En fråga som tidigare inte diskuteras kan bli en ”snackis” politiskt. Har en tjänsteperson en politisk vilja kan tjänstepersonen dessutom genom att väcka en fråga till politisk dagordning ge en politisk sida vinning (Hysing & Olsson, 2012, A, s.121-122).

En tjänsteperson som innehar en hög chefsposition kan ha närmare kontakt med politiska beslutsfattare. I sådana situationer förenklas initiativtagande till att diskutera lösningsorienterat arbete med inriktning på ledarskap. Det kan även finnas chans att påverka utfallet av en politisk fråga, detta återigen för att tjänstepersoner besitter kunskap, möjliga lösningar till ett problem och att tjänstepersoner kan övertyga beslutsfattande politiker (Hysing & Olsson, 2012, A, s.122-123).

#### *Fördelning av resurser*

Tjänstepersoner kan även dels påverka huruvida resurser fördelas, exempelvis genom projektansökningar, fördelning av inköp eller tolkning av målsättningar. Detta kan ske på många olika sätt och skiljer sig tjänstepersoner emellan. En förvaltningsdirektör kan exempelvis ha politiska mål och visioner att arbeta ifrån, men kan ha en stor roll i verksamhetens ekonomiska förutsättningar och organisationsutformning (Hysing & Olsson,

2012, A, s.123-124).

### *Implementering*

När ett politiskt beslut är taget är det tjänstepersonens uppgift att verkställa beslutet. Detta kan ses som att tjänstepersoner skapar den slutgiltiga produkten av politiken som medborgare i sin tur får ta del av. Därav har tjänstepersoner makt över hur politik uppfattas av medborgare. Tjänstepersoner sköter i utformande och implementering kontakt med övriga aktörer, ansvarar för ekonomiska resurser och besitter aktuell kunskap som avgör beslut på vägen (Hysing & Olsson, 2012, A, s.125-126). Viss implementering är närmare medborgaren än andra, men exempel på hur de kan påverkas är att tjänstepersoners tolkande av myndighetsutövning kan förändras genom lagändring eller utformandet av exempelvis nya bostadsområden.

### *Utvärderingar*

Vanligtvis är tjänstepersoner ansvariga för att se över hur reformer fungerar och fortlöper, det kan ske genom utvärderingar. Utvärderingarna ger underlag till huruvida förändringsarbete behöver göras i framtiden. Det är framförallt en tjänsteperson med hög chefsposition som har formell makt över utvärderingar. För att politiker och förvaltningsledning ska veta att målsättningar nås är granskningen direkt avgörande för uppföljningsarbetet. Övriga tjänstepersoner kan inkluderas i utvärderingar genom att exempelvis svara på enkäter eller lämna sina utlåtanden. Även här vägs tjänstepersonernas kunskap in som ett viktigt hjälpmedel för att politiker ska få insikt. Ett sätt att minska tjänstepersoners makt i utvärderingar är att ta in externa konsulter som utformar och genomför utvärderingar (Hysing & Olsson, 2012, A, s.126).

### *Övriga faktorer för makt*

Hysing och Olsson redovisar även andra faktorer för att tjänstepersoner kan inneha inflytande och makt. Dessa är ”anställning och uppdrag, tid och kontinuerlig närvaro, kompetens och erfarenhet, samt strategiskt viktiga kontakter och nätverk” (Hysing & Olsson, 2012, A, s.127). Något de inte nämner är storlek av kommun och kommunal förvaltning, något som skulle kunna vara en beroende faktor då det exempelvis kan vara enklare att bygga relationer och utveckla kontakter och nätverk i mindre kommuner då parterna är färre och befinner sig närmare varandra.

### **2.3.3 Tjänstepersoners påverkan i koalitioner**

Policyprocessen består av många olika nivåer och aktörer, detta uppvisas av många komplexa frågor i att förstå policyprocessen. Enligt Advocacy coalition framework (ACF) startas processen av en policy med aktörer med motivation och tro på en idé. Dessa övertygelser och idéer binder aktörer samman till koalitioner. Olika koalitioner tävlar med varandra för att få sin vilja igenom. Den som ses som vinnare får makten att bestämma vad policys ska innehålla och hur de ska utformas. Förespråkande koalitioner finns i policyprocesser på både nationell och lokal nivå. I och med dessa koalitioner kan gränser suddas ut mellan aktörerna i koalitionen, motståndare och statliga auktoriteter. Koalitionerna försöker eftersträva ett beteende som finns i statliga förvaltningar, detta möjligtvis för att skapa legitimitet (Cairney, 2012, s.200-201, 204).

Cairney presenterar även en studie gjord av Sabatier (1993, som refererad av Cairney 2012) där han återberättar att enade policykoalitioner behöver olika resurser för att nå sitt mål, dessa kan vara finansiella medel, expertis rörande policyområdet, förespråkare och legitima makthavare. Av dessa resurser kan vi alltså tyda att det är viktigt med expertkunskap hos tjänstepersoner, det är också viktigt att tjänstepersoner agerar neutralt alternativt inte agerar motståndare för policyn. Beroende av vilka policys som görs kan förvaltningen antingen stabiliseras eller undermineras. I en policyprocess finns det många faktorer som påverkar utfallet, implementering, hur policyn tolkas och vilket beslutsunderlag som ligger till grund för policyn. Genom att läsa detta förstår vi att tjänstepersoner har en stor inverkan i en policyprocess. Med denna vetskap om ACF och dess koalitioner kan vi se tjänstepersoner som potentiella medlemmar i koalitioner med politiker. I en förvaltning verkställer tjänstepersoner politikens beslut, men kan samtidigt vara motståndare om de har en annan agenda (Cairney, 2012, s.204-206) .

### **2.3.4 Sammanfattning analytiska utgångspunkter**

För att undersöka makt kan en definition vara nödvändig. Definitionen av maktens tre ansikten kommer kunna vara behjälplig i analysen för att kunna identifiera vart makten finns. Huvudhypotesen är främst kopplad till Erlingsson och Wänströms (2015) antagande om att kommuner skiljer sig åt och har olika förutsättningar. Den första underhypotesen är kopplad till teorin för ACF rörande koalitioner mellan tjänstepersoner och politiker. Den andra

underhypotesen utgår ifrån Hysing och Olssons (2012, A) redovisade förutsättningar för tjänstepersoner att utöva makt. Båda avsnitten rörande koalitioner och förutsättningar för makt kommer att användas i utformning av intervjufrågor samt för jämförelser och analyser.

### 3. Metod

För att undersöka samvariationen mellan tjänstepersoners makt, kommunens storlek samt hur tjänstepersoners makt kan skilja sig och vara lika mellan kommuner av olika storlek har vi använt oss av mest-lika-design. Genom denna forskningsdesign kan vi pröva våra hypoteser angående att tjänstepersoners makt kan skilja sig i olika stora kommuner och att makten är mer omfattande i mindre kommuner. Detta kan undersökas genom att vi valt två kommuner som är så lika varandra som möjligt på många avgörande avseenden, men att den oberoende variabeln som kommunernas storlek skiljer dessa åt. Vi undersöker den beroende variabeln, tjänstepersoners makt, genom intervjuer och styrdokument för att därefter jämföra dessa emellan. Om den beroende variabeln skiljer sig åt kan vi tro att det finns en samvariation med att den oberoende variabeln också skiljer sig mellan analysenheterna. Genom att välja urvalet av analysenheter strategiskt efter dessa premisser resulterar detta till ett bortfall av andra eventuella förklaringar, som annars görs efter insamling i en uppsats av statistisk karaktär. I sådana typer av studier är det viktigt att inte känna till hur den beroende variabeln är, det blir i så fall enbart en studie där något vi redan vet sammanfattas. En svaghet för mest-lika-designen är att vi troligtvis aldrig kommer hitta verkliga analysenheter som enbart skiljer sig i den oberoende variabeln, det är därför viktigt att poängtera att analysenheterna inte är identiska bortsett från den oberoende variabeln, dock väldigt lika på många avgörande avseenden. Undersökningen skulle även kunna genomföras med fler lika analysenheter, alltså kommuner. För att genomföra lika välgrundade analyser hade detta krävt större forskningsresurser och mer generösa tidsramar (Esaiasson et.al, 2012, s.100-103).

I denna studie hålls kommunerna anonyma, detta för att även säkerställa anonymitet för studiens respondenter. Kommunerna kommer nämnas som den större och den mindre kommunen, och respondenter vid arbetstitlar. För referenser av styrdokument från kommunerna refereras dessa till kommun X och kommun Y, återigen för att säkerställa anonymitet och upprätthålla den trygghet vi lovat våra respondenter.



### 3.1 Material

Det material som används i denna studie är dels teoretiskt, dels empiriskt. Avsnittet för analytiska utgångspunkter redogör först en definition av makt genom maktens tre ansikten, den används ofta i studier om makt och finns att läsa om i många kurslitteraturer. Då definitionen används kontinuerligt för liknande studier känner vi oss bekväma med att se definitionen som trovärdig. De analytiska utgångspunkterna som främst kommer att användas i vår undersökning är de olika teoretiska förutsättningarna för hur en tjänsteperson kan utöva makt, vi beskriver dessa som verktyg. Detta är redogjort av Hysing och Olsson (2012, A), forskare som står för mycket utav den främsta forskningen av tjänstepersoner inom svensk offentlig förvaltning, vilket gör att vi ser materialet som lämpligt och trovärdigt. Det använda materialet av dessa forskare är relativt nyligen publicerat och gör att vi ser det som fortfarande aktuellt.

Det empiriska materialet som kommer att studeras är dels transkriberade intervjuer som vi genomfört med tjänstepersoner från två olika kommuner men som alla arbetar inom en kultur- och fritidsförvaltning, dels insamlade styrdokument för de undersökta förvaltningarna. I avsnittet för resultatredovisning och analys kommer det empiriska materialet att kopplas till de analytiska utgångspunkterna, jämföras och analyseras. Vi tror att vi genom att använda oss av eget empiriskt material insamlat från kommunala förvaltningar kan få mest sanningsenlig bild av hur de fungerar. För att studera tjänstepersoners makt inom kultur- och fritidsförvaltningen i den större och den mindre kommunen tror vi att det krävs en tvåvägskommunikation, exempelvis i form av intervjuer för att få svar på det vi vill undersöka. Vi tror att det är svårt att besvara huruvida en tjänsteperson besitter makt eller inte utan att kunna fråga hen vilka befogenheter och handlingsutrymmen hen har. Om vi enbart använt oss av styrdokument för att undersöka detta tror vi att vi enbart hade fått en uppfattning om hur den föredragna verkligheten ser ut. Styrdokumenterna kommer inte att kunna besvara vår forskningsfråga, däremot hjälper genomgången av styrdokumenterna oss att bilda oss en uppfattning av hur handlingsutrymmet för tjänstepersoner samt prioritering av politiska mål rekommenderas att regleras i förvaltningen. De styrdokument som vi använder oss av är de styrdokument som respondenterna menar att de arbetar utifrån gällande kontrollering av deras arbete.

### 3.1.1 Avgränsningar och urval

De utvalda kommunerna i denna studie är dels baserade på Sveriges kommuner och landstings (SKL) kommungruppsindelning från 2017 där klassificering av städer och kommuner redovisas. I kommungruppsindelningen ska den stora kommunen inneha minst 50 000 invånare. Den större kommunen vi har valt har cirka 150 000 invånare och klassas därför in i kategorin större stad. Den mindre kommunen som vi valt har cirka 13 000 invånare och klassas där in i kategorin mindre stad/landsbygdskommun (Sveriges kommuner och landsting, 2017, A:B). Urvalet är även gjort utifrån att många av kommunernas egenskaper är lika, men att den oberoende variabeln, det vill säga kommunens storlek som i invånarantal skiljer sig. Detta är för att den oberoende variabeln som kommunens storlek ska vara den som prövas då vi tror att den påverkar tjänstepersoners makt i kommunala förvaltningar. Utöver den markanta skillnaden av kommunstorlek finns många likheter mellan kommunerna. Båda kommunerna har en tradition av ett vänsterorienterat politiskt styre. För närvarande styrs båda kommunerna av Socialdemokraterna. Geografiskt ligger båda kommunerna i samma län, samt regleras under samma landsting/region. Båda kommunerna har en historia av att vara bruksorter där industrin fortfarande är viktig. Urvalet är alltså baserat dels på olikheten i kommunstorlek men också att många andra, eventuellt avgörande egenskaper är lika. Detta är för att undvika att det är någon annan variabel än kommunens storlek skulle kunna avgöra resultatet. På detta vis kan vi undersöka om en samvariation mellan den oberoende variabeln kommunens storlek och den beroende variabeln tjänstepersoners makt (Esaiasson et.al, 2012, s.66-68, 71). Vi ser detta som ett strategiskt urval av de analysenheter vi är intresserade av, samt en förutsättning för att kunna göra teoretiska generaliseringar (Esaiasson et.al, 2012, s.158-159).

Vi valde att studera tjänstepersoner inom kultur- och fritidsförvaltningar då kommunerna har en avgörande roll för förutsättningarna av det lokala utbudet av kultur och fritid (Sveriges kommuner och landsting, 2019, A). Att vi avgränsar studien till att endast undersöka en specifik förvaltning i båda kommunerna är för att hellre få en samlad ingående information rörande en förvaltning än spridd information som vi sedan inte kan bilda oss en uppfattning om. Kommunens verksamheter och förvaltningar har många speciallagar att förhålla sig till, exempelvis skollagen, socialtjänstlagen och lagen om vård (Sveriges kommuner och landsting, 2019, B). Inom kultur- och fritidsförvaltningen finns inte lika många speciallagar för politiker och tjänstepersoner att förhålla sig till, därav kan kommunen ha större makt att

utforma utbudet själva. Ett antagande är då att tjänstepersoners potentiella makt visar sig tydligare. Av våra undersökningar att bedöma är kultur- och fritidsförvaltningen en typ av förvaltning som finns i många kommuner, oavsett kommunens storlek.

Vi intervjuar totalt åtta tjänstepersoner, där fem respondenter är från den större kommunen och tre respondenter är från den mindre kommunen. Att vi intervjuar fler tjänstepersoner från den större kommunen beror på att det i den större kommunen finns fler anställda inom förvaltningen än vad det gör i den mindre kommunen. Vi anser därför att det krävs fler intervjuer för att få en sanningsenlig uppfattning av tjänstepersoners makt i den större kommunens förvaltning än i den mindre kommunens förvaltning. Från den större kommunen intervjuas förvaltningsdirektör för kultur och fritid, enhetschef för stöd och utveckling, strateg, nämndsekreterare samt verksamhetsutvecklare med ekonomisk inriktning. Från den mindre kommunen intervjuas kultur- och fritidschef, föreningsutvecklare samt anläggningschef. Främsta kontakt har varit med förvaltningsdirektör för kultur och fritid från den större kommunen samt kultur- och fritidschef från den mindre kommunen. Det är även dessa som ordnat respondenter utifrån önskemål från oss att intervjuas en till två respondenter med chefsansvar samt övriga i mer handläggande funktion. Antalet intervjupersoner är grundat på att få en bred insyn i de aktuella förvaltningarna samt beslutade med hänsyn till uppsatsens tidsomfång.

### **3.2 Tillvägagångssätt**

I denna uppsats kommer empiriskt material att samlas in via styrdokument för de aktuella förvaltningarna samt via intervjuer. Intervjuerna kommer sedan att transkriberas.

Transkriberingen och styrdokumentet kommer att som text jämföras och analyseras. För att jämföra och analysera de transkriberade intervjuerna kommer varsitt analyschema för vardera kommun att konstrueras utifrån de intervjufrågor och svar vi samlat in. Varje respondent har en egen spalt där yrkesroll och intervjuvar redovisas utifrån de verktyg för tjänstepersoner att utöva makt som listas i analytiska utgångspunkter. Dessa analyscheman innehållande intervjuvar kommer sedan att ställas bredvid varandra, för att kunna jämföra skillnader och likheter mellan de två kommunerna av det material vi samlat in. Vi jämför och analyserar även de styrdokument som vi fått från förvaltningarna.

### 3.2.1 Intervjuer

Intervjuer är en insamlingsmetod som hjälper uppsatsförfattare att samla in material genom att intervjua respondenter eller informatörer. Intervjuinsamlingar kan antingen vara strukturerade, semistrukturerade eller ostrukturerade. Det som skiljer de olika intervjuformerna är hur dess utformning, exempelvis hur frågorna är ställda samt hur öppna eller stängda frågorna är. Vi har i vår uppsats valt att utforma våra intervjuer enligt det semistrukturerade upplägget. Semistrukturerade intervjuer är en blandning av strukturerade och ostrukturerade intervjuer. Frågebatteriet är i semistrukturerade intervjuer fastställt sedan innan, men utrymme finns att ställa följdfrågor vid intervjutillfället om någon huvudfråga blir ottydligt formulerad eller om inte tillräckligt med information ges av respondenten (Halperin & Heath, 2017, s.293-294).

Vårt empiriska material är insamlat via "face to face" intervjuer som innebär att vi fysiskt har träffat våra respondenter enskilt. Vi använder oss av semistrukturerade intervjuer för att vi ska få fram så mycket information som möjligt från vår respondent. Detta för att båda parter ska förstå frågorna. Att kunna ställa följdfrågor till vår respondent för att kontrollera att våra frågor blir rätt tolkade samt att få tillbaka respondenten på rätt spår om den börjar prata om saker som inte tillhör studien bidrog också till valet av semistrukturerade intervjuer. Valet att använda oss av semistrukturerade "face to face" intervjuer istället för enkäter grundade sig i att risken för feltolkning av respondentens svar är betydligt lägre vid semistrukturerade "face to face" intervjuer. Semistrukturerade intervjuer med följdfrågor kan öppna för en dialog i intervjun där även kroppsspråk hjälper till att förstärka respondentens svar. Efter genomförda intervjuer behövdes ytterligare en intervju från en av kommunerna för att få en bredare uppfattning hur tjänstepersoners handlingsutrymme ser ut i förvaltningen. Den kompletterande intervjun genomfördes via telefon med anledning av praktiska skäl hos båda parter. I detta fall kunde inte kroppsspråk läsas under intervjun, men då detta endast hände vid en kompletterande intervju ansåg vi att denna kompromiss fick vara nödvändig. Vi ville hellre ha en kompletterande telefonintervju, än ingen alls.

Valet av att kalla våra intervjupersoner för respondenter grundar sig i att vi är ute efter att studera deras befogenheter i sitt arbete och utifrån detta huruvida dessa tjänstepersoner kan utöva makt. Vi har genomfört en kvalitativ uppsats där vi har valt att intervjua respondenter från ett urval. I en respondentundersökning ställs samma typer av frågor till samtliga

respondenter för att vi sedan ska kunna jämföra och analysera svaren vi fått in. Till skillnad från en informantundersökning, där de intervjuade endast delar med sig av fakta där vem som helst som innehar kunskapen kan besvara frågorna (Esaïasson et.al, 2012, s.227-228). Genom att ställa samma huvudfrågor försäkras vi oss att alla respondenter har fått tagit del av samma frågor och information (Halperin & Heath, 2017, s. 289).

### **3.2.2 Intervjufrågornas utformning**

Intervjufrågorna är utformade efter tjänstepersoners verktyg för att utöva makt samt teorier rörande koalitioner med politiker som redovisas i avsnittet för analytiska utgångspunkter. I de så kallade verktygen framgår det hur tjänstepersoner kan utöva makt. Att vi i våra frågeställningar utgår från Hysing och Olssons (2012, A) redovisning av hur tjänstepersoner kan utöva makt gör det möjligt att identifiera var tjänstepersonerna besitter makt och också hur det skiljer sig mellan de olika kommunernas förvaltningar. Att undersöka tjänstepersoners makt är tämligen utmanande och svårt att mäta. Det är svårt, och kanske till och med omöjligt att få en heltäckande bild av tjänstepersoners makt, men genom att dessa frågor besvaras med tjänstepersonernas egna konkreta exempel får vi ändå en bra inblick i situationen. Vi tror att vi genom intervjuer, samt komplettering av styrdokument, får en bra inblick av det vi vill undersöka. Vi tror även att vi finner mer svar genom intervjuer än att enbart använda oss av dokument och att vi kan undersöka mer på djupet genom intervjuer istället för exempelvis opersonliga enkäter.

Det första verktyget som redovisas i avsnittet för analytiska utgångspunkter för tjänstepersoners verktyg för makt är initiativ och lösningar. Där ingår bland annat makten att väcka frågor till politisk dagordning och att tjänstepersonerna besitter en områdesexpertis. För att undersöka detta har vi ställt följande frågor: “kan du bidra med dina idéer och expertis i beslutsunderlag?” och “kan du, och har du fått upp en punkt på den politiska dagordningen?”. För att få djupare inblick har vi vid behov ställt följdfrågor för att veta hur detta har gått till. Ett annat verktyg för tjänstepersoner att utöva makt som redovisas är fördelning av resurser. De frågor som vi använt för att undersöka detta är “kan du påverka hur resurser fördelas? Exempelvis finns det utrymme för dig att påverka projektansökningar, fördelning av inköp eller olika målsättningar?”. Implementering över verkställande av politiska beslut redovisas också som ett verktyg för tjänstepersoner att utöva makt. För att ta reda på detta har vi frågat “finns möjlighet för dig att påverka utförandet och verkställandet av politiska beslut?” samt vid otydligheter ställt följdfrågor rörande konkreta exempel av detta. Ett annat verktyg för att

utöva makt är via utvärderingar. Där har vi ställt frågan “kan du påverka i utvärderingar som görs av din förvaltning?”. Denna fråga har vi behövt konkretisera vid några intervjuer då den varit aningens oklar i mening. Frågan syftar till dels utvärderingar som görs av externa revisionsbyråer men även interna utredningar hos förvaltningen. Vi har även ställt frågor rörande samarbete mellan tjänstepersoner och politiker, då koalitioner mellan dessa kan enligt våra analytiska utgångspunkter förstärka tjänstepersoners maktposition. För att inte ställa för ledande frågor har frågorna varit “hur ofta träffar du politiker? Vart och i vilket sammanhang?”, “känner du att politiker har en tilltro till dig?” och “samarbetar du bra med politiker?”. Vi har även frågat hur tjänstepersonerna påverkas vid byte av politiker, exempelvis efter val. Vi har även frågat hur tjänstepersonernas arbete är kontrollerat, exempelvis i riktlinjer och styrdokument. Detta för att undersöka vilken handlingsfrihet de har så att vi i dessa styrdokument kan undersöka ytterligare. Om de skulle svara att deras arbete inte är kontrollerat eller reglerat i styrdokument kan vi även analysera detta vidare. Frågorna är utformade för att få så raka svar som möjligt, detta för att vi inte ska läsa in något i vad som besvaras utan att det hela tiden är tydliga svar. Vi har därför haft en del frågor som kan besvaras med “ja” och “nej”, men som respondenten ofta utvecklar mer, antingen på egen hand eller med hjälp av en följdfråga som “hur då?”.

### **3.2.3 Genomförande av intervjuer**

Vi har träffat våra respondenter på deras arbetsplatser för att respondenterna ska känna sig trygga och bekväma, med undantag för en telefonintervju. En fördel med att träffa våra respondenter är att kroppsspråket kan hjälpa både oss och respondenten att förstå varandra. Risken för missförstånd minskas även via avläsning av kroppsspråk. Intervjuerna har hållits i enskilda rum för att ingen kollega ska höra vad respondenterna delar med sig av. För att utforma våra intervjuer har vi utgått ifrån Halperin och Heaths beskrivning av hur en semistrukturerad intervju vanligtvis går till. Intervjuerna inleds ofta med en beskrivning av studien och vad den går ut på, även vi har startat på detta sätt genom att informera om vår utbildning och uppsatsens syfte. Vi har informerat om hur våra respondenters anonymitet säkerställs, det vill säga att varken respondenterna eller kommunerna nämns vid namn. Vi anser att en trygg relation mellan oss uppsatsförfattare och respondent kan skapas genom att berätta om detta innan intervjufrågorna ställs, vilket kan leda till att frågorna besvaras sanningsenligt. Därefter har vi säkerställt att vi har tillåtelse att ljudinspela intervjun och förklarat att detta är för effektiviseringsskäl då aktiv anteckning inte behövs, samt att vi får möjlighet att gå tillbaka och lyssna i intervju efteråt. Halperin och Heath beskriver att

intervjun därefter fortsätter med enkla uppvärmningsfrågor som ger respondenten en förståelse för vilka typer av frågor som kommer ställas. Vi utformade våra bakgrundsfrågor utifrån respondentens arbetstjänst, vilken kontakt med politiker de innehar samt hur deras arbete kontrolleras. Därefter följer enligt Halperin och Heath huvuddelen av intervjun där huvudfrågor samt följdfrågor ställs. Dessa är i våra intervjuer utformade utifrån de analytiska utgångspunkterna som tjänstepersoners verktyg för makt samt koalitioner mellan tjänstepersoner och politiker. Intervjun bör därefter varvas ner och knyts samman med enklare frågor. Detta var något som vi gjorde i mån av tid för att hålla tidsram. Innan intervjuens avslut rekommenderas att respondenten ges en chans att prata fritt och eventuellt ställa frågor om något varit oklart (Halperin & Heath, 2017, s. 293-294). Mest förekommande för oss var att respondenterna inte kände att de hade något mer att ta upp om ämnet och kort därefter avslutades intervjuerna.

### **3.2.4 Textanalys**

Texten är en central väg till information inom samtlig forskning för statsvetenskap och samhällskunskap. Förutom ny och fördjupad kunskap kan texten även bidra med analyser av hur språk och diskurser används (Halperin & Heath, 2017, s.335). Vi kommer genom att transkribera vårt empiriska material genomföra en textanalys där innehållet av det insamlade materialet från intervjuer samt styrdokument sätts i kontext till hypotes, analytiska utgångspunkter och tidigare forskning.

För att strukturera upp de svar vi får in via våra intervjustudier kommer vi lägga in dessa i analyscheman, ett för varje kommun. Där kategoriserar vi respektive intervjupersons svar. Intervjusvaren kategoriseras in i respektive verktyg och respondentens egna kolumn. Analyschemat kommer alltså kategoriseras med en rad för varje verktyg för tjänstepersoners makt, detta för att framhäva likheter och skillnader som vi sedan kan jämföra och analysera utifrån frågeställningar och hypotes. Styrdokumentet kommer att tas i beaktning huruvida tjänstepersoners handlingsutrymme och arbete av politiska prioriteringar regleras. Genom att ta hänsyn till styrdokumentet kan vi få en bredare uppfattning vid analysering huruvida styrande ser på behov av reglering, vilket i sin tur påverkar tjänstepersoners makt. Vid analysering huruvida tjänstepersonerna i de båda kommunerna har makt görs en jämförelse. Vi använder ingen konkret standard för att avgöra grad av makt, däremot kan vi se genom att jämföra kommunerna emellan hur makt skiljer sig eller är lika, samt om någon kommuns

tjänstepersoner har mer makt än den andra.

### **3.3 Tillförlitlighet och räckvidd**

Det är viktigt att forskning vilar på neutralitet och opartiskhet. Är viss typ av samhällsforskning politiskt färgad kan konsekvenserna bli att samtlig samhällsforskning uppfattas som partisk och med en politisk agenda vilket i sin tur svärtar vetenskapen i sin helhet. En stor utmaning inom just samhällsforskningen kan vara att skilja på värderingar och fakta, och det finns en debatt om att detta ens är möjligt. Det är viktigt för oss att vi i vår empiriska undersökning, för att inte göra orimliga bedömningar och tolkningar, ställer så neutrala men samtidigt konkreta frågor där tydliga och icke tolkningsbara svar efterkommer (Halperin & Heath, 2017, s.54-55).

Vid empiriska undersökningar kan validiteten vara svår att uppnå, då något teoretiskt ska omvandlas till operativt. Validitet kan kategoriseras på olika sätt, så som begreppsvaliditet, resultatvaliditet, intern validitet och extern validitet. Med begreppsvaliditet avses att det teoretiska ramverket kan operationaliseras för att användas i en undersökning och att detta gör så att undersökningen mäter vad som avses (Essaiasson, et.al, 2012, s.56-57). I avsnittet för analytiska utgångspunkter listar vi olika verktyg för tjänstepersoner att inneha makt, dessa verktyg ligger sedan till grund för de intervjufrågor som den empiriska undersökningen utgår ifrån. Den teoretiska definitionen av tjänstepersoners makt finns i verktygen och återspeglas på operativ nivå i utformningen av intervjufrågor. I våra intervjuer undersöker vi om tjänstepersoner använder de olika verktygen, samt hur. För att undvika frågor om hur de själva upplever och känner kring makt mellan tjänstepersoner och politiker hoppas vi kunna undgå att undersöka deras upplevelser och känslor och istället undersöka deras faktiska befogenheter. Detta utgår ifrån de teoretiska förutsättningarna som listas i analytiska utgångspunkter som operativt kopplas som verktyg. Vi anser att detta stärker begreppsvaliditet i studien, något som i andra empiriska studier rörande breda teoretiska begrepp som exempelvis makt, kan vara svårt att få till (Essaiasson et.al, 2012, s.57-58).

Resultatvaliditet kan förklaras som att vi undersöker vad vi vill undersöka (Essaiasson et.al, 2012, s.57). Detta gör vi också med hjälp av de verktyg eller förutsättningar för tjänstepersoners makt som Hysing och Olsson (2012, A) beskriver. Hög intern validitet menas



på samma sätt i beskrivande studier att trots få analysenheter finns motiverade slutsatser. Den empiriska undersökningen ger oss en tydlig bild av hur tjänstepersoners makt i de undersökta kommunala förvaltningar skiljer sig och inte skiljer sig åt. Vi kan på ett objektivt sätt ge välgrundade slutsatser som besvarar vår forskningsfråga. Därför råder det för denna studie en hög intern validitet och resultatvaliditet. Extern validitet menas med att möjliggöra en generalisering utöver de studerade analysenheterna. Då det är svårt att generalisera vårt resultat och påstå att det ser ut såhär i Sveriges alla kommuner blir den externa validiteten lägre. Vi tror ändå att studien ger ökad förståelse och en gedigen förklaring för hur det ser ut i de undersökta kommunala förvaltningarna (Esaiasson et.al, 2012, s.58, 158-159).

För att stärka reliabiliteten i uppsatsen krävs det att uppsatsförfattarna arbetar systematiskt för att undvika slarvfel och stress (Esaiasson et.al, 2012, s.63). Vi har i denna uppsats i tidigt skede diskuterat eventuella farhågor som kan uppstå under denna uppsatsprocess. En risk angående att samla in empiriskt material är att missuppfatta det insamlade materialet. Det har funnits en medvetenhet kring detta när vi formulerat intervjufrågor och planerat tillvägagångssätt för intervjuerna. Genom att ställa frågor som är enkelt formulerade med okomplicerat språk minskar vi risken att respondenten missuppfattar frågorna och svarar på något annat. Genom att vi finns på plats under intervjuerna kan eventuella missuppfattningar redas ut direkt och vi har möjlighet att ställa följdfrågor eller be om upprepning om vi inte förstår svaret. Då vi valt att spela in våra intervjuer och sedan transkribera kan vi gå tillbaka och lyssna på intervjuerna om något är oklart. Detta hade varit svårt om vi enbart fört anteckningar under intervjuerna. Vi anser att vi genom dessa redovisade tillvägagångssätt och val samt att kunna förhålla oss till översikts- och veckoplaneringar kan se till att undvika missförstånd samt felaktiga och partiska tolkningar, och i och med det stärkt reliabiliteten.

Då vi inte haft några krav på vilka vi ska intervjua från förvaltningarna, förutom att vi vill intervjua minst en från varje förvaltning som innehar chefsposition, samt att vi intervjuar flera från samma förvaltning, har vi goda skäl att tro att svaren hade sett någorlunda likadana ut även om vi intervjuat andra tjänstepersoner med liknande yrkesroller från samma förvaltning. Vi tror att vi får en god överblick över den makt som råder genom att intervjua flera tjänstepersoner från samma förvaltning. Då analyserna av det insamlade materialet sker med hjälp av analyscheman och därefter jämförelser anser vi att analyserna sker med opartiskhet och noggrannhet för att undvika feltolkningar. Vi ser dessa som skäl att tro att studien hade

fått samma resultat om någon annan genomfört studien på samma sätt som oss, något som också har stor inverkan på uppsatsen reliabilitet (Esaiasson et.al, 2012, s.63-64).

## 4. Resultatredovisning och analys

Detta kapitel är indelat i tre olika avsnitt. Det första avsnittet redovisar de empiriska material vi insamlat från våra respondenter utifrån verktygen för tjänstepersoners makt. Här jämförs de svar vi fått och vi gör analyser och tolkningar. Därefter redovisas de styrdokument vi insamlat, samt jämförelser och analyser dessa emellan. I det sista stycket sammanställs de material, jämförelser och analyser vi gjort för att så tydligt som möjligt redovisa vad vi kommit fram till.

### 4.1 Verktyg för tjänstepersoners makt

#### *Initiativ och lösningar*

Den första förutsättningen, även kallat verktyg, som redovisas i avsnittet för analytiska utgångspunkter är initiativ och lösningar. Hysing och Olsson (2012, A) menar att genom områdeskunskaper och expertis kan tjänstepersoner påverka den politiska dagordningen och hur punkter på dagordningen presenteras i form av beslutsunderlag. Intervjufrågorna har därför rörande detta verktyg kretsat kring att få upp en punkt på den politiska dagordningen samt om de kan och har exempel på hur de bidragit med deras idéer och expertis i beslutsunderlag.

Båda kommunernas högsta områdeschefer, det vill säga förvaltningsdirektör för kultur och fritid i den större kommunen respektive kultur- och fritidschef i den mindre kommunen, har stora möjligheter att själva lyfta tankar och frågor då de har stående punkter på den politiska dagordningen till deras förfogande under nämndmöten. Förvaltningsdirektören för kultur och fritid i den större kommunen menar att det främst går ut på att informera under de punkter han har på den politiska dagordningen och att det oftast inte är några beslutsfrågor det rör sig om. Han beskriver detta som att han får prata fritt men att *“Ofta är det ju inte beslutsfrågor utan oftast är det om saker och ting som är på gång...”*.

Kultur- och fritidschefen i den mindre kommunen beskriver att det tidigare i kommunen funnits väldigt lite utrymme för kultur- och fritidsfrågor men att hon nu gjort plats för dessa

på den politiska dagordningen. Av svar i andra frågor framgår att kultur- och fritidschefen i den mindre kommunen kunnat genom strategiskt arbete väcka beslutsfrågor till den politiska dagordningen. Av tidigare enbart prat på den politiska nivån har hon genom strategiskt arbete gjort detta till ett initiativ som sedan blivit verklighet. Detta handlar om spontanidrottsplatser, och hon berättar detta som att

2014 började jag och 2015 gjorde jag en studieresa och kollade på näridrottsplatser och 2018 stod allt på plats så jag tror verkligen på det här med att hålla i och hålla ut men också på detta att strategiskt driva frågor.

Övriga respondenter menar att de, i vissa fall själva och i andra fall tillsammans med respektive ledningsgrupper kan lyfta frågor till den politiska dagordningen rörande deras arbetsområde och deras arbetsuppgifter. Den enda som menar att detta inte är möjligt är verksamhetsutvecklaren med ekonomiskt ansvar i den större kommunen. Vi kan genom detta konstatera att det överlag går att väcka initiativ till ledningsgrupper som sedan kan föra vidare dessa till den politiska dagordningen. Vi kan också se att det finns en större möjlighet till påverkan av den politiska dagordningen för kultur- och fritidschefen i den mindre kommunen genom att väcka beslutsfrågor medans förvaltningsdirektören i den större kommunen har en mer informerande roll.

När det kommer till att bidra med sina idéer och expertis i beslutsunderlag finns där en stor möjlighet. Samtliga respondenter svarar att de kan göra det, men i vilken grad skiljer sig. I den större kommunen finns stora möjligheter att bidra med idéer och expertis för förvaltningsdirektör, verksamhetsutvecklare med ekonomiskt ansvar samt strateg. Övriga i den större kommunen menar att de kan bidra med idéer och expertis men att detta inte händer ofta och att utrymmet är begränsat. I den mindre kommunen ges tydliga exempel på hur kultur- och fritidschefen samt föreningsutvecklare påverkat beslutsunderlag. För anläggningschef i den mindre kommunen sker detta snarare i kontakt med ledningsgrupp som kan välja att föra det vidare.

Enhetschefen för stöd och utveckling i den större kommunen menar att det främst är handläggare och andra medarbetare som besitter en större områdesexpertis som kan bidra med idéer. Strategen i den större kommunen, som kan ses som just en av handläggarna, menar att det finns ett stort utrymme att bidra med idéer och expertis, dock att detta sker inom de

politiskt beslutade ramarna. Han förklarar detta på följande sätt *“Det finns vissa ramar men inom dom ramarna så tycker jag att jag som tjänsteman har jättestor möjlighet att påverka och komma med input utifrån min kunskap...”*. Detta skiljer sig jämfört med föreningsutvecklaren i den mindre kommunen som menar att det finns ett bidrag till idéer och expertis i den mån att politiker ändrat tidigare uppfattningar när idéer och expertis presenterats. Han förklarar detta angående politiker *“Man lyssnar, man är beredd att ändra sin egen uppfattning, för att man anser att det här är värt att lyssna på, så de tycker jag absolut”* samt att *“... jag måste säga att just inom vårt område så blir vi faktiskt hörda till och där får vi igenom många idéer som vi själva har på tjänstemannanivå”*. Detta kan tyda på ett stort förtroende hos politiker för tjänstepersoners expertis och handlingsutrymme i den mindre kommunen medans det finns en grund av politiska riktlinjer i den större kommunen där det sedan inom dessa visioner finns möjlighet att bidra. Precis som Hysing och Olsson (2012, A) redogör kan vi se att tjänstepersoner i högt uppsatta positioner har enklare att påverka beslutsunderlag. Det finns också en skillnad i hur reglerat bidraget av idéer och expertis kan vara, beroende på politiska ramar vilket skiljer kommunerna emellan.

#### *Fördelning av resurser*

Strategen i den större kommunen berättade att det fanns större utrymme till att själv påverka hur resurser fördelas i tidigare organisationsstrukturer men att det idag är ett snävare utrymme med mer politisk kontroll utifrån bestämda arbetsmodeller. Detta förklarar han bland annat på följande vis *“Vi har ju en ny organisation, tidigare så var det ju beställare-utförare, och då jobbade jag både som strateg och beställare, och då hade jag i den rollen lite större utrymme till att påverka fördelningar”*. Förvaltningsdirektör, enhetschef för stöd och utveckling samt strateg i den större kommunen menar att det finns möjlighet att påverka fördelning av resurser men att det finns politiska visioner, viljor och initiativ att förhålla sig till.

Verksamhetsutvecklare med ekonomisk inriktning samt nämndsekreterare i den större kommunen säger att de inte direkt kan påverka hur fördelning av resurser fördelas men att det finns möjlighet att lyfta förslag till ledningsgrupp.

I den mindre kommunen beslutas den övergripande summan av ekonomiska medel av politiken, men att döma respondenternas svar finns stora möjligheter till påverkan av dessa samt hur dessa medel senare används. Föreningsutvecklaren i den mindre kommunen menar att det inom projekt där han tilldelas ett ekonomiskt ansvar finns utrymme att fördela resurser, han har stor handlingsfrihet trots vissa politiskt bestämda ramar. Han förklarar detta enligt

följande *“Det är både och skulle jag säga i min roll. Jag påverkar oftast i de projekt där jag blir tilldelad någon form av roll så har jag ju ett visst ekonomiskt ansvar och kan vara med och fördela ekonomiska resurser.”*. Anläggningschefen i den mindre kommunen beskriver på samma sätt en frihet att kunna använda en fastställd summa beslutad av politiken men att det i större ekonomiska investeringar krävs förankring med politiker.

I avsnittet för analytiskt ramverk framgår att Hysing och Olsson (2012, A) menar att det framförallt finns påverkan för högre tjänstepersoner som förvaltningsdirektör att påverka fördelning av resurser för exempelvis ekonomisk styrning och organisationsutformning. Så kan även vara fallet, men av respondenterna att döma kan vi även se att föreningsutvecklare och anläggningschef i den mindre kommunen kan påverka den ekonomiska fördelningen. Överlag ges intrycket att det är ett friare utrymme för tjänstepersoner i den mindre kommunen i påverkan av fördelning av ekonomiska resurser. Den större kommunen har mer politisk insyn och minskat handlingsutrymme efter organisationsförändringar än vad den mindre kommunen har. Detta leder alltså till att vi kan tro att tjänstepersoner i den mindre kommunen har en större makt till påverkan av fördelning av resurser.

### *Implementering*

Det tredje verktyget är implementering. Hysing och Olsson (2012, A) beskriver att verktyget diskuterar bland annat kontakt med aktörer, kunskap och expertis som påverkar verkställandet av beslut samt ekonomiska resurser. Intervjufrågorna i detta verktyg har handlat om intervjupersonernas möjlighet till att påverka utförandet och verkställandet av politiska beslut.

Samtliga tjänstepersoner, förutom nämndsekreteraren i den större kommunen nämner att de kan vara med och påverka vid verkställandet av beslut. Nämndsekreteraren nämner senare i intervjun att hon kan vara med och påverka inom det som innefattar hennes arbetsuppgifter, men inte inom något annat område. De tjänstepersoner i den större kommunen med chefsansvar får vara med vid sättandet av budget, och är även medlemmar i ledningsgruppen vilket leder till att de kan påverka i större grad än de som inte innehar en chefsposition. Förvaltningsdirektören på kultur-och fritidsförvaltningen i den större kommunen poängterar också att det är ett krav från nämnden att tjänstepersoner är aktiva i implementering av nya beslut, han förklarar detta som *”Jo absolut och det är också i förväntning från nämnderna, när de väl beslutar någonting”*. Han nämner även att de som är chefer försöker hålla det så tydligt som möjligt för medarbetarna att de måste vara aktiva i verkställande av beslut. En

strateg i den större kommunen nämner att implementering är ett tudelat uppdrag där man måste arbeta mot nämnden samtidigt som man ska arbeta mot medborgare som påverkas av besluten.

Kultur- och fritidschefen i den mindre kommunen nämner att hon i sin roll har haft möjlighet att påverka anläggandet av en spontanidrottsplats och att hon med sitt eget pådrivande kunde påskynda processen vid uppförandet av denna. Kultur- och fritidschefen i den mindre kommunen nämner att det krävs i rollen som tjänsteperson att man ibland drar i saker själv för att de politiska besluten ska bli till verklighet. Även anläggningschefen i den mindre kommunen nämner att hon har med hjälp av sin expertis kunnat påverka utförandet av en skatepark som ligger ovanför den sportanläggning hon ansvarar för. Hon berättar att *”Möjligheten för mig är ganska stor att påverka om det tas ett beslut att det här ska byggas”*. Anläggningschefen i den mindre kommunen nämner att de i sin roll som tjänstepersoner måste lyssna till och rätta sig efter politiska beslut, men att de kan bidra med sin expertis och säga att något bör implementeras på det ena eller det andra sättet.

Förvaltningsdirektören i den större kommunen nämner i en annan fråga att det finns ett handlingsprogram för politiska prioriteringar. Förvaltningsdirektören menar att det finns tydliga förväntningar från politiken i arbetets utförande och verkställande, han beskriver det som att *”Vi genomför det på bästa möjliga sätt så snabbt som möjligt och jag försöker hålla det ganska tydligt på den linjen där vi säger vad vi ska göra och hur vi ska göra det i genomförandet”*. En föreningsutvecklare i den mindre kommunen nämner att det finns vissa politiska ramar men att dessa inte är särskilt utvecklade, det finns till och med en önskan från föreningsutvecklaren att dessa ramar ibland skulle tjäna på att vara mer reglerade än vad de är nu. Det är därför bra med politisk tydlighet så att det inte blir missförstånd vid implementering. *”Det är oftast inte snåla ramar utan ganska brett..., ibland till och med för brett. När man fattar beslut politiskt skulle man ibland kunna vara ännu tydligare, det är nog i så fall en kritik jag har.”* Detta kan tyda på att den större kommunen har något stramare ramar gällande implementering än vad den mindre kommunen har.

Man kan konstatera att båda kommunerna tycker det är viktigt att politiska beslut implementeras på ett bra sätt samt att tjänstepersonerna kan och förväntas bidra med sin expertis. Det som skiljer de två kommunernas svar kring implementering är att ramarna för vem som kan vara med och påverka är något stramare i den större kommunen. I den mindre

kommunen lyfts exempelvis tjänstepersoners påverkan av upprättandet av idrottsplatser och andra projekt redan i att få upp en punkt på den politiska dagordningen, medan tjänstepersoner i den större kommunen istället nämner att de kan vara med och påverka verkställandet och framförallt påskyndandet av implementeringstiden. Hysing och Olsson (2012, A) beskriver implementeringsprocessen på liknande sätt som våra undersökningskommuner beskriver att de arbetar på.

### *Utvärderingar*

Det fjärde verktyget berör utvärderingar. De frågor vi ställt som rör detta verktyg är hur förvaltningarnas utvärderingar ser ut, samt om de tjänstepersoner som vi intervjuat kan påverka i dessa. Båda kommunerna svarar att de gör utvärderingar i sin förvaltning. Däremot har vi sett skillnader inom de båda förvaltningarna hur de kan påverka i dessa utvärderingar.

När det gäller de tjänstepersoner i högsta chefsposition, alltså förvaltningsdirektören för kultur och fritid i den större kommunen och kultur- och fritidschefen i den mindre kommunen kan vi se en markant skillnad om de har makt att påverka. Förvaltningsdirektören i den större kommunen menar att han inte kan påverka utvärderingar, dels då utvärderingar av förvaltningen genomförs av yttre aktörer och att de utvärderingar som sker inom kultur- och fritidsfrågor också ofta köps in av yttre aktörer. Förvaltningsdirektören i den större kommunen förklarar det som *“att PWC utför någon typ av utvärdering eller översyn av olika saker och det gör de ofta utifrån så kliniska processer som möjligt”*.

Kultur- och fritidschefen i den mindre kommunen visar på en betydligt större möjlighet till påverkan av utvärderingar. Hon menar att om inget specifikt efterfrågas kan hon välja vilka detaljer som kan lyftas, det ges ett exempel om biblioteken som lyder *“Besöksstatistiken kan ju öka, medan själva utlåningen kan minska. Ja, då kanske jag väljer den positiva sidan så länge ingen efterfrågar något annat. Så där handlar det ju också om att lyfta de positiva delarna.”* Återigen ges en bild av ett strategiskt arbete när hon även nämner att *“handlar om att tänka vad man vill åt, att tänka några steg till och också jobba långsiktigt”*. Hon menar även att i yttre, exempelvis statliga, utvärderingar finns möjlighet att påverka. Hon säger att *“Är det en enkät då kan jag absolut redogöra, eller redovisa det med en gnutta salt eller socker liksom”*. Hon menar även att det ofta är upp till henne att samla in svar och att sammanställa dessa till exempelvis redovisningar till staten, vilket även detta tyder på mycket makt och påverkan. Utifrån detta kan vi se att makten att påverka i utvärderingar skiljer sig

avsevärt mellan förvaltningsdirektören och kultur- och fritidschefen. Hysing och Olsson (2012, A) beskriver att det framförallt är tjänstepersoner med hög chefsposition som har formell makt över utvärderingar, men att man kan, för att minska makt hos dessa tjänstepersoner, ta in yttre aktörer. Vår resultatredovisning tyder på liknande sätt att kultur- och fritidschefen i den mindre kommunen kan ses ha mer formell makt över utvärderingarna än förvaltningsdirektören i den större kommunen då det främst köps in utvärderingar som görs av yttre aktörer.

De som har chefsansvar och sitter i förvaltningens ledningsgrupp kan utvärdera i ledningsgruppen och av de som inte sitter med i ledningsgruppen nämner våra intervjupersoner att de har möjlighet att komma med förslag till vad som ska stå i utvärderingarna ändå. För tjänstepersoner utan chefsposition i båda kommunerna ser vi att det finns tämligen lika förutsättningar att påverka i utvärderingar och att detta främst sker inom tjänstepersonens arbetsområde och arbetsuppgifter. I den större kommunen nämner exempelvis nämndsekreteraren att hon kan påverka utvärderingarna inom de frågor som rör det område hon arbetar med, och inget annat. Hon förklarar att *“man har möjlighet att anmäla sig till arbetsgrupper och skriva rapporter... så det tycker jag ändå, att vi har möjlighet att påverka de delarna, ja alltså de som berör oss”*. Föreningsutvecklaren i den mindre kommunen som inte sitter med i ledningsgruppen, nämner att hans chefer från ledningsgruppen är måna om att få in hans synpunkter. Anläggningschefen i den mindre kommunen som sitter i förvaltningens ledningsgrupp nämner att hennes chef i ledningsgruppen är lyhörd och vill ha in sina anställdas åsikter. Anläggningschefen säger *“Om frågan kommer från politiken, ner till vår chef... då kan det mycket väl vara så att jag får en fråga... att, det här diskuterar man på politikens sida, och vi ska svara på hur vi ser på det här”*.

Samtliga intervjupersoner i den större kommunen är relativt nya på förvaltningen på grund av organisationsförändringar, men majoriteten har arbetat i andra förvaltningar inom kommunen under många år. Detta kan även påverka hur de svarar på frågan gällande utvärderingar eftersom de inte genomfört särskilt många i den förvaltningen de arbetar i nu. Oavsett om organisationsförändringarna påverkar, ser vi att kultur och fritidschefen i den mindre kommunen har större möjlighet att påverka utvärderingar. Av politiska riktlinjer finns mindre makt för förvaltningsdirektören att påverka. För övriga tjänstepersoner är det relativt lika för påverkan i utvärderingar.



### *Övriga påverkansfaktorer för tjänstepersoners makt*

Hysing och Olsson (2012, A) nämner som tidigare redovisat andra faktorer som kan spela roll för tjänstepersoner att utöva makt. Dessa är bland annat kontinuerlig närvaro. Något som kan ha en inverkan för detta är exempelvis vid val och byte av politiker, samt vid olika organisatoriska förändringar. Samtliga respondenter som upplevt byte av politiker menar att de påverkas av detta. Då ska nya relationer skapas och praktiska och administrativa detaljer kan behöva förklaras och arbetas med igen för att arbetsrytmen ska flyta på. Kultur- och fritidschefen i den mindre kommunen menar att det skapar en osäkerhet i hur tidigare förutsägbara politiska beslut kommer tas vilket kan påverka beslut som är enligt hennes vilja och där hon har formulerat beslutsunderlaget. Hon beskriver detta på följande sätt:

Det kan ju också påverka diskussionerna där jag kan ana, eller jag känner mina politiker och det som ska beslutas, så jag anar att det här beslutet, här är vi nära ett beslut så det här kommer gå min väg, eller här är vi överens liksom. Förslaget som jag har skrivit fram kommer vi faktiskt att nå, det blir ett politiskt antaget beslut. Men med nya konstellationer som det är nu så har jag bevis för att det kan bli precis hur som helst.

Uttalandet tyder på att en innehavande stor makt blir mer osäker och icke förutsägbar. Anläggningschefen i den mindre kommunen beskriver att det kan vara svårare att få politiker att förstå tjänstepersoners prioriteringar och vilja då exempelvis idrotten inte skattas lika högt av nya politiker och att det då handlar om att försöka förklara så att de nya tillträdna politikerna förstår. Hon beskriver det som att

Det handlar ju inte om att man ska lura någon utan snarare få någon att förstå det som vi faktiskt vill nå ut med och fördela. Den som då är mer idrottsintresserad kan ju då absolut kanske förstå lättare och man når den personen lättare.

Av detta att bedöma beskriver tjänstepersonerna från den mindre kommunen en svårighet att bedriva tjänstepersonernas vilja vid byte av politiker medans den större kommunens respondenter snarare visar på att nytt förtroende och nya relationer ska skapas, exempelvis säger förvaltningsdirektören i den större kommunen följande *“Och sedan att bygga förtroende på nytt brukar jag säga också efter valnatten kastar man bort det gamla politikernas förtroende och börjar om för nu står man på en ny scen med nya politiker”*. Detta kan tyda på att det finns en större medvetenhet som tjänsteperson i den mindre kommunen att kunna få igenom egenformulerade förslag och ha politiker som förstår

förvaltningens vilja. Som kontinuitet kan möjligtvis även förvaltningarnas omorganisationer även inkluderas. För den mindre kommunen nämns inga tidigare gjorda omorganisationer men där den större kommunens förvaltning nyligen genomfört en stor omorganisering. Personal har flyttat till andra avdelningar och den politiska styrningen har enligt strategen i den större kommunen blivit större. Det finns nu ett mindre handlingsutrymme för tjänstepersonerna att agera självständigt.

Även nätverk och kontakter beskrivs som andra faktorer för tjänstepersoners möjlighet till påverkan. Dels bedrivs nätverk med parter som påverkas av förvaltningens arbete och de politiska besluten, exempelvis nämner föreningsutvecklaren i den mindre kommunen att han inkluderas i nätverk med kommunens föreningar. Att tjänstepersonerna inkluderas i förvaltningarnas ledningsgrupper kan också ses som ett viktigt nätverk för att påverka politiken då det där bestäms vad som lyfts vidare till politisk nivå. Huruvida tjänstepersonernas kontakt med politikerna fungerar kan vi se att samtliga respondenter menar att de samarbetar bra med politiker. Respondenterna i båda kommunerna nämner endast att de träffar politiker i politiska sammanhang som nämndmöten, ordförandeberedning och i arbetsutskott. Det finns inget i våra svar som tyder på att tjänstepersoner även skulle träffa politiker i mindre formella sammanhang eller ha en mindre formell roll till varandra, därav kan vi inte utläsa att det skulle finnas några typer av koalitioner mellan tjänstepersoner och politiker, förutom ett överlag gott samarbete att bedriva arbetet framåt. Detta anade vi möjligen skulle skilja sig kommunerna emellan då det rent fysiskt är ett mindre avstånd mellan politiker och tjänstepersoner i den mindre kommunen om vi exempelvis tittar på utformning av kontor, dock är detta något vi inte kan se i vår undersökning.

## **4.2 Styrdokument**

I tidigare avsnitt ser vi att den mindre kommunen kan påverka mer politiskt och på så vis inneha makt då det inte är lika reglerat av bland annat politiska ramar. En liknande bild ges när vi går igenom de av kommunerna utvalda styrdokument. Av följande redovisning, jämförelse och analys av de verktyg och förutsättningar för tjänstepersoner att utöva makt ser vi att det finns vissa skillnader mellan kommunerna. Den mindre kommunen visar vid jämförelse med den större kommunen större förutsättningar för att påverka politiken och

utöva makt. Styrdokumenten som analyserats är utvalda utefter vad respektive förvaltning har nämnt att de använder sig av.

För att undersöka tjänstepersonernas makt i de båda kommunerna ville vi se hur kontrollerat och reglerat deras arbete var. Av respondenternas svar framgår att främsta reglering finns i aktuella lagar och direktiv, men också styrdokument för förvaltningen. Vid genomgång av styrdokumentet framgår att den större kommunen använder sig främst av handlingsplaner och kommunens handlingsprogram för politiska prioriteringar, som är taget i kommunfullmäktige. Den större kommunens handlingsplan för kultur tog upp verksamhetsmål, som nämnd och förvaltning ska arbeta efter. I handlingsplanen nämns det via ett antal punkter hur verksamhetsmålen ska arbetas med från förvaltningens sida. Dessa punkter är bland annat att förvaltningen ska underlätta för arrangörer och föreningar gällande lokalfrågor och övrig service. Förvaltningen ansvarar även för en gemensam kulturarbetsgrupp där medlemmar från flera förvaltningar deltar. I handlingsplanen står det också att förvaltningen bidrar med sin kunskap och att kommunicera ut den via relevanta kanaler. Något som också nämns är att handlingsplanen följs upp via interna verksamhetsredovisningar (Kommun X, 2018, A). Den större kommunens handlingsprogram för idrott och fritid är uppbyggd på samma vis. Handlingsplanen följs upp via interna verksamhetsredovisningar, där både externa och interna enkäter genomförs. Förvaltningen ansvarar bland annat för ett idrottsforum som samlar idrotts- och fritidsföreningar i kommunen. För att handlingsplanen ska bidra till den önskade utvecklingen av idrotten ska den årligen diskuteras och utvärderas, bland annat genom att ha idéforum och regelbundna träffar med föreningsliv. Diskussionerna och utvärderingarna behandlas sedan av aktuell nämnd. Även här har förvaltningen till uppgift att stödja föreningarna med kunskap och konsultation samt över lokaler med mera (Kommun X, 2018, B).

I den mindre kommunen hade de inga handlingsplaner som var konkret för området kultur och fritid, alternativt att de finns men att vi inte fått tagit del av dessa. De styrdokument som vi har fått ta del av var bland annat nämndreglementen (Kommun Y, 2016) samt förvaltningens delegationsordning (Kommun Y, 2018). I dokumenten framgår bland annat hur diverse uppdrag delegeras i förvaltningen. I den mindre kommunen nämner våra respondenter att de tidigare i förvaltningen inte hade lika tydliga riktlinjer som de har nu, däremot påpekar de att riktlinjerna fortfarande är tämligen breda. Den mindre kommunens styrdokument som vi har fått ta del av är inte heller lika detaljerade som den större kommunens, vilket kan ge

tjänstepersoner i den mindre kommunen ökat inflytande och handlingsutrymme. I den större kommunen uttrycker förvaltningsdirektören också att de följer styrdokument, men att det finns så många dokument att ta hänsyn till att det är svårt att veta om man förhåller sig rätt till alla. Han nämner att de i detaljfrågor måste gå in och titta i diverse dokument för att avgöra vad som bör göras.

Överlag i de båda kommunerna är de noga med att nämna att de arbetar utefter styrdokument i intervjuerna. Båda kommunerna nämner också att de har avstämningar och möten med jämna mellanrum. Styrdokumenterna som varje kommun lyfter att de har, skiljer sig däremot mellan varandra i omfattning. Av vad vi kan bedöma finns det inte i den mindre kommunen samma typer av handlingsplaner för förvaltningens arbete som i den större kommunen, detta kan därför tyda på att den mindre kommunens tjänstepersoner har ett större handlingsutrymme över deras arbetsområden. Detta kan alltså även tyda på att det finns möjlighet till mer makt hos tjänstepersoner i den mindre kommunen då deras arbete inte är lika detaljstyrt. De styrdokument som vi har fått skickade till oss anser vi inte innehålla särskilt mycket, därför kan man diskutera om en del av tjänstepersonernas handlingsutrymme ligger kulturellt i förvaltningen på vad man bör och icke bör göra. När något inte är reglerat ger det frihet till att agera.

### **4.3 Sammanställning av analys**

Vår första underhypotes lyder:

Den första underhypotesen är att den mindre kommunen har större benägenhet för makt hos tjänstepersoner då det är mindre avstånd mellan politiker och tjänstepersoner, detta för att det i mindre kommuner bör vara färre medarbetare vilket kan leda till närmare relationer och samarbeten till varandra och till politiker.

Vad vi sett av vår jämförelse så finns det inte belägg att påstå att politiker och tjänstepersoner skulle ha närmare relation eller olika konstellationer av koalitioner mellan dessa.

Tjänstepersonerna och politikerna beskrivs ha ett gott samarbete och träffas på formella politiska träffar som nämndmöten, ordförandeberedning och möten med arbetsutskott. Det sker inga informella träffar vad vi kan se i någon av kommunerna, därav finns inget belägg för att relationer och samarbete mellan politiker och tjänstepersoner skulle skilja sig.

Vår andra underhypotes lyder:

Den andra underhypotesen är att tjänstepersoner i den mindre kommunen har en större chans till politiskt initiativtagande, bidrag av idéer och expertis i beredningsarbete, påverkan i verkställandet, utförandet och utvärdering av politiska beslut.

Vad vi kan se passar detta in olika mycket på de olika delarna av påverkan i politiska beslutsprocesser och verkställande. Av de kommuner vi undersökt ser vi att båda kommunernas tjänstepersoner innehar makt i denna process, men det varierar i vilken grad. Vid initiativ till att väcka punkter till politisk dagordning ser vi att den mindre kommunen innehar mer makt till att göra detta än den större kommunen. Detta för att den mindre kommunen har större möjlighet att väcka politiska initiativ och beslutsfrågor till den politiska dagordningen medan den större kommunen har en mer informerande funktion vid punkter på dagordningen. Det finns en möjlighet att bidra med idéer och expertis i beslutsunderlag för tjänstepersonerna i båda kommunerna, däremot har den större kommunen stramare politiska ramar, därför finns det ett ökat handlingsutrymme och då mer makt hos tjänstepersoner i den mindre kommunen. Angående fördelning av resurser har tjänstepersoner i den mindre kommunen mer makt då den större kommunen genom organisationsförändringar fått mindre handlingsutrymme och mer politisk insyn. Gällande tjänstepersoners makt vid implementering kan vi antyda att den större kommunen även här har mer åtstramande ramar än vad den mindre kommunen har. Tjänstepersonerna i den mindre kommunen har inte lika reglerat arbete och har därför större makt att påverka implementeringen. För utvärderingar finns en liknande makt mellan tjänstepersonerna som inte innehar en chefsposition i de båda kommunerna, det som skiljer sig är att förvaltningsdirektören för kultur och fritid i den större kommunen inte besitter någon formell makt över utvärderingar då dessa sköts av andra aktörer medan kultur- och fritidschefen i den mindre kommunen har ett stort utrymme att påverka. I förvaltningarnas styrdokument ser vi även här att den större kommunens tjänstepersoner har ett mer reglerat arbete än vad den mindre kommunen har, då de inte har lika detaljstyrda dokument.

Vår huvudhypotes lyder enligt följande:

Vår huvudhypotes är att tjänstepersoners makt i kommunala förvaltningar varierar beroende på kommunens storlek, detta då Sveriges kommuner och kommunförvaltningar skiljer sig åt på många sätt.

Med anledning av det vi kommer fram till i den andra underhypotesen ser vi att huvudhypotesen också är besvarad. Det finns i vår undersökning underlag för att anse att tjänstepersoners makt skiljer sig i olika kommunala förvaltningar.

Traditionellt sett kan den offentliga förvaltningen identifieras utifrån maktens första ansikte som innebär att politiker beslutar och tjänstepersoner verkställer. Det kan likställas med respondenternas svar gällande implementering och vad som står skrivet i kommunernas respektive styrdokument, men att detta skiljer sig mellan kommunerna i hur väl reglerat och formulerat handlingsutrymme är. Utifrån våra analyser kan vi se att tjänstepersoners makt främst kan identifieras som Bachrach och Baratz (1962:1963, som refererar till Cairney, 2012) förklaring som maktens andra ansikte. Den främsta påverkan finns i formulering och initiativtagande rörande den politiska dagordningen, underlag till beslutsfattande och implementering. I vår studie ser vi att tjänstepersoner inte kan utnyttja icke insatta politiker med vinklat beslutsunderlag, som i definitionen av maktens tredje ansikte. Detta eftersom våra respondenter inte nämner detta.

## **5. Slutsatser och avslutande diskussion**

### **5.1 Slutsatser**

Det går att konstatera att det finns både likheter och skillnader mellan tjänstepersoners makt i kultur- och fritidsförvaltningar i de undersökta kommunerna. En likhet är att tjänstepersoner utan chefspositioner kan bidra med åsikter och förslag till ledningsgrupper och i utvärderingar. Vad vi ser finns även en likhet mellan tjänstepersoner och politiker i de båda kommunerna då samtliga respondenter menar att de samarbetar bra och att de träffas i formella sammanhang. Detta tyder på att det inte finns några informella koalitioner dessa parter emellan.

Samtliga respondenter menar att de kan bidra med idéer och expertis i beslutsunderlag, men av politiska ramar i den större kommunen begränsas omfånget av bidrag. Skillnader mellan tjänstepersoners makt i de olika kommunerna är framförallt att den större kommunens tjänstepersoner har mer reglerad organisationsstruktur samt fler politiska ramar att förhålla sig till. Detta minskar tjänstepersoners makt i den större kommunen vid implementering överlag

och i utvärderingar för den högsta chefen. I den mindre kommunen är det enklare för den högsta chefen att lyfta initiativ till dagordning, medan den högsta chefen i den större kommunen snarare har en informativ roll vid punkter på den politiska dagordningen. Vad vi kan se har den mindre kommunen enklare att påverka fördelning av resurser även om det till viss del görs i båda kommunerna. Av dessa jämförelser har tjänstepersoner i den mindre kommunen mer makt än i den större kommunen.

## **5.2 Avslutande diskussion**

Av slutsatserna att bedöma kan vi se att tjänstepersoner i den mindre kommunen har mer makt att påverka än i den större kommunen. Vi kan se att det ibland skiljer sig mellan yrkesbefattningar i hur mycket man kan påverka, ibland skiljer det sig mellan kommunerna och framförallt då på grund av organisationsformer och politiska ramar. Detta passar in på det legitimitetsdilemma som Rothstein (2014) beskriver, där den politiska styrningen inte alltid kan vara med att besluta, därför inges tjänstepersoner makt. Den större kommunen har överlag fler politiska ramar att förhålla sig till, detta kan vi se i både antal styrdokument, hur dessa är utformade, samt vad respondenterna har svarat rörande deras handlingsutrymme. I den mindre kommunen däremot finns, vad vi sett i våra studier, färre styrdokument och ett lägre intresse från politiker att kontrollera och reglera tjänstepersonernas handlingsutrymme. Av detta kan vi anse att den större kommunen kan uppfattas som mer legitim medans det i den mindre kommunen möjligen kan finnas risk för ett legitimitetsdilemma. Detta då tjänstepersoner har en större makt över politik som enligt idealet ska vara mer reglerat och fattas av de folkvalda politikerna. Om tjänstepersoner har makt kan detta leda till att medborgarnas röst på valdagen inte spelar lika stor roll då tjänstepersoner inte enbart verkställer politiska beslut och följer politiska direktiv.

Vi har i vår studie valt att koncentrera undersökningen till två utvalda svenska kommuner, på likvärdiga förvaltningar i kommuner med likvärt politiskt styre. Detta har varit nödvändiga avgränsningar för att undersöka den oberoende variabeln som kommunstorlek och få tillräckligt med underlag för att ha befogenhet att dra slutsatser. För att undersöka tjänstepersonernas makt har vi utgått från Hysing och Olssons (2012, A) förutsättning för makt, och sedan omvärderat dessa operativt till verktyg. Vi tror att detta har minskat risken att studien kretsar kring tjänstepersoners åsikter och känslor, och snarare arbetsbefogenheter. Vi

tror att för att få förståelse för ett fenomen är det viktigt att undersöka på olika nivåer, detta kan ske exempelvis genom kvantitativa enkätstudier rörande ämnet men också här i en kvalitativ studie undersökande vissa aspekter av fenomenet. För ytterligare studier rörande tjänstepersoners makt i kommuner och hur detta skilja sig, kan det vara intressant att studera detta fenomen på flera nivåer. Framtida studier kan inkludera fler analysenheter, så som andra och fler kommuner, förvaltningar, tjänstepersoner och andra berörda parter som politiker och medborgare.

I en kvalitativ studie är räckvidden generellt sett inte lika bred som i en kvantitativ studie. Vårt resultat är svårt att generalisera för samtliga 290 kommuner i Sverige, men det ger en bild av hur det ser ut i de utvalda kommunerna. En fördel med denna kvalitativa studie är dock att svaren är mer uttömmande, vilket bidrar till en djupare förståelse och insyns av just dessa analysenheter. Med den här studien vet vi att makt varierar mellan tjänstepersoner och det skulle även kunna se ut såhär i fler kommuner. Makt är ett komplext ämne att studera, den kan vara synlig eller osynlig och kan ständigt studeras i nya sammanhang. Genom att studera makten i samhället ges kunskaper vi inte hade förut, därför ser vi möjligheten att som avslutning påminna läsaren om att även kunskap är makt.



## Källor

Ahlbäck Öberg, Shirin & Rothstein, Bo (2014). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 5., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Bengtsson, M. (2011), *Anteciperande förvaltning. Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft*. Diss. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan  
[https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/28983/1/gupea\\_2077\\_28983\\_1.pdf](https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/28983/1/gupea_2077_28983_1.pdf)

Blom, Agneta P. (1994) *Kommunalt chefskap. En studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Akademisk avhandling. Lund Political Studies nr 83. Lund: Dialogos förlag.

Blom, Agneta. (2019). *Ledarskap i mötet mellan politik och förvaltning*. Bergström, T. & Eklund, M. (red.) *Ett annorlunda ledarskap. Chef i politiskt styrd verksamhet*. Lund: Studentlitteratur. [Under utgivning]

Boréus, Kristina & Bergström, Göran (red.) (2018). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Fjärde [omarbetade och aktualiserade] upplagan  
Lund: Studentlitteratur

Cairney, Paul (2012). *Understanding public policy: theories and issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Erlingsson, Gissur Ó. & Wänström, Johan (2015). *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.) (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Falkenberg kommun (2018). *Kommunen i siffror*. Tillgänglig:  
<https://kommun.falkenberg.se/kommun/kommunenisisiffror.4.56c01845162d219cb417c9f.html>  
[2019-04-11]

Halmstad kommun (2019). *Fakta om Halmstad*. Tillgänglig:

<https://www.halmstad.se/kommunpolitik/faktaomhalmstad.143.html> [2019-04-11]

Halperin, Sandra & Heath, Oliver (2017). *Political research: methods and practical skills*. Second edition. Oxford: Oxford University Press

Hysing, Erik & Olsson, Jan (2012). *Tjänstemän i politiken*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur

Hysing, E. Olsson, J. (2011). Who greens the northern light? Green inside activists in local environmental governing in Sweden. *Environment and Planning C: Government and Policy*, volume 29, pages 693-708.

<https://journals-sagepub-com.db.ub.oru.se/doi/pdf/10.1068/c10114>

Hysing, E. Olsson, J. (2012, B). Theorizing Inside Activism: Understanding Policymaking and Policy Change from Below. *Planning Theory & Practice*, Volume 13, Issue 2, pages 257-273.

[https://www-tandfonline-](https://www-tandfonline-com.db.ub.oru.se/doi/full/10.1080/14649357.2012.677123?scroll=top&needAccess=true)

[com.db.ub.oru.se/doi/full/10.1080/14649357.2012.677123?scroll=top&needAccess=true](https://www-tandfonline-com.db.ub.oru.se/doi/full/10.1080/14649357.2012.677123?scroll=top&needAccess=true)

Olsson, J. (2013). Tjänstemän i politiken. *Chefstidningen*, 25 november.

<https://chefstidningen.se/reportage/tjansteman-i-politiken>

Premfors, Rune (2009). *Demokrati och byråkrati*. 2., rev. uppl. Lund: Studentlitteratur

Rothstein, Bo (2014) "Organisation som politik" i Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (3 uppl.) SNS förlag: Stockholm

Sveriges kommuner och landsting (2017:A). *Kommungruppsindelning 2017*. Tillgänglig:

<https://skl.se/tjanster/kommunerregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html> [2019-04-03]

Sveriges kommuner och landsting (2019:A). *Kultur, fritid*. Tillgänglig:

<https://skl.se/skolakulturfritid/kulturfritid.86.html> [2019-04-03]

Sveriges kommuner och landsting (2019:B). *Så styrs en kommun*. Tillgänglig:  
<https://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochlandstinget/sastyrskommunen.735.html> [2019-04-03]

Sveriges kommuner och landsting (2017:B). *Översikttabell och lista\_Kommungruppsindelning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.  
[https://skl.se/download/18.5498a5bb1602089127560a57/1512727656184/%C3%96versiktstabelle%20och%20lista\\_Kommungruppsindelning%202017.xlsx](https://skl.se/download/18.5498a5bb1602089127560a57/1512727656184/%C3%96versiktstabelle%20och%20lista_Kommungruppsindelning%202017.xlsx) [2019-04-03]

Kommun X (2018, B). *Handlingsplan Idrott och friluftsliv*. X.

Kommun X (2018, A). *Handlingsplan Kultur*. X.

Kommun Y (2018). *Delegationsordning*. Y.

Kommun Y (2016). *Reglemente*. Y.

# Bilaga 1, intervjufrågor

## Info:

Vad kul att du vill vara med och svara på frågor till vår kandidatuppsats! Vi studerar till statsvetare, på programmet offentlig förvaltning och ledning på Örebro Universitet. Vi vill i vår kandidatuppsats studera hur tjänstepersoners handlingsutrymme kan skilja sig i olika kommunförvaltningar och i större och mindre kommuner. För att studera det här kommer vi att intervjua tjänstepersoner från kultur- och fritidsförvaltningar och se lite hur de har det i sitt arbete. Vi kommer att hålla kommunerna anonyma, så du behöver inte vara rädd att man kan spåra några svar till dig. Intervjuerna tar ca 20-30 minuter. Frågor om politiska beslut och politiker är främst då kopplat till aktuell nämnd för er förvaltning.

Är det lugnt om vi spelar in intervjun?

## Bakgrundsfrågor:

- Hur länge har du arbetat i den kommunala förvaltningen som du arbetar i nu?
- Hur ser din tjänst ut?
- Hur ofta träffar du politiker? Och vart/i vilket sammanhang?
- Hur kontrolleras ditt arbete? Finns riktlinjer, dokument, osv?

## Huvudfrågor:

- Kan du bidra med dina idéer och expertis i (politiska) beslutsunderlag?
- Kan du, och har du fått upp en punkt på den politiska dagordningen? (ex ge förslag till politiker)
- Känner du att politiker har en tilltro till dig?
- Samarbetar du bra med politiker?
- Kan du påverka huruvida resurser fördelas? Till exempel, finns det utrymme för dig att påverka projektansökningar, fördelning av inköp eller olika målsättningar?
- Finns möjlighet för dig att påverka utförandet och verkställandet av politiska beslut?
- Kan du påverka i utvärderingar som görs av din förvaltning (kultur och fritid)? Alltså dels om Kultur och fritid ska utreda någonting, men också yttre utvärderingar, tex om pvc skulle utvärdera något hos er förvaltning eller liknande. (skriv gjort en del förv.org.förändringar)

## Följdfrågor:

1. Berätta om hur du fick upp en punkt på den politiska dagordningen.
2. Hur påverkas du av byte av politiker, exempelvis i din nämnd?
3. Berätta lite mer om hur du kan bidra med kunskap i beslutsunderlag.

4. Kan du ge något exempel på hur du kunnat påverka utförandet av ett politiskt beslut.

Är det något du vill tillägga?