

POSITION OCH PERSPEKTIV

EN ANALYS AV KOMMUNALA TJÄNSTEMÄNS
UPPFATTNINGAR OM STATLIG OCH
KOMMUNAL STYRNING

Kandidatuppsats
Offentlig förvaltning

William Solum-Faeste
John Åkesson

A-K2024:12



HÖGSKOLAN I BORÅS

Program: Kandidatprogram i offentlig förvaltning

Svensk titel: Position och perspektiv: en analys av kommunala tjänstemäns uppfattningar om statlig och kommunal styrning

Engelsk titel: Position and perspective: an analysis of municipal officials' perceptions of state and municipal governance

Utgivningsår: 2024

Författare: William Solum-Faeste & John Åkesson

Handledare: Angelica Börjesson

Examinator: Osvaldo Salas

Nyckelord: Tjänstemän, demokrati, värden, lojalitet, styrning, offentligt etos, public choice, position, politik, stat, kommun, offentlig förvaltning.

Sammanfattning

Människans krav på att själv få bestämma över sina intressen och angelägenheter har gamla anor. Kampen mellan centralmakt och lokalmakt går att finna redan under medeltiden. För att den tveeggade relationen mellan politik och offentlig förvaltning ska fungera väl så är det av essentiell betydelse att dessa demokratiska organ i stor utsträckning verkar i symbios. Detta ställer inte bara kompetenskrav på de tjänstemän som utgör den offentliga förvaltningen. Det är likaså av essentiell betydelse att samarbetet mellan styrande organ och verkställande organ kan kommunicera väl, samt fattar rättssäkra och demokratiska beslut innan de förankras i befolkningen. Oavsett innebär den dikotomiska uppdelningen mellan politik och förvaltning ett stort ansvar för de som ska förvalta politikens förtroende, och ett stort ansvar gällande medborgarnas förtroende och offentlig legitimitet. I denna studie granskas hur tjänstemän på kommunal nivå uppfattar statlig styrning och kommunal styrning. Idéen är sprungen ur tidigare forskning som påvisar att kommunala tjänstemän tycker att de besitter bäst förmåga att tolka och implementera politiska beslut i jämförelse med kommunen. De tycker också i större utsträckning att staten besitter högre grad av legitimitet att styra i jämförelse med den egna kommunen med hänvisning till professionalism och kompetens. Vad den tidigare forskningen dock inte fokuserar på är vilka värden som ligger till grund för tjänstemännens uppfattningar, varpå denna studie syftar till att expandera förståelsen och kunskapen inom detta vetenskapliga fält. Studien använder sig av kvalitativ metod genom intervjuer för att kartlägga vilken form av styrning som de tillfrågade tjänstemännen föredrar samt vilka värden som ligger till grund för deras lojalitet. Studiens resultat visar att ju närmare den lokalpolitiska maktens kärna som de tillfrågade tjänstemännen befinner sig, desto större är benägenheten att föredra kommunal styrning. De tillfrågade tjänstemännen som verkade längre ifrån den lokalpolitiska maktens kärna, det vill säga de tjänstemän som verkade närmare medborgarna, var mer benägna att föredra statlig styrning. Författarna till denna uppsats har från start haft som mål att bidra med kunskap inom ett vetenskapligt område som till stor del är utforskat. Vi hoppas att denna studie har nyanserat perspektiv på politisk styrning och hur förvaltningshierarkin kan påverka de offentliga tjänstemännens uppfattningar beroende på deras position, befogenheter och handlingsutrymme inom ramen för deras profession.

Förord

Tre år på Högskolan i Borås och kandidatprogrammet i offentlig förvaltning börjar lida mot sitt slut för vår del. Vi som författat denna text vill uttrycka vår tacksamhet till, för oss, viktiga personer under denna tid.

Tack till alla högskolelärare på kandidatprogrammet i offentlig förvaltning för en lärorik och intressant studietid. Tack till alla härliga klasskamrater som vi fått lära känna.

Tack till vår handledare Angelica Börjesson för hjälpsamma tips, rak kommunikation och konstruktiv kritik under arbetets gång. Du har haft en stor betydelse för vår uppsats och vi är otroligt tacksamma för ditt stöd.

Till sist vill vi tacka varandra för dessa tre år och för den vänskap som denna utbildning givit oss.

Borås den 14 januari 2024

*William Solum-Faeste
John Åkesson*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	III
1 INLEDNING	1
2 BAKGRUND.....	3
2.1 Den kommunala byråkratin och dess förutsättningar	3
2.2 Statlig och kommunal styrning.....	4
3 TIDIGARE FORSKNING.....	5
3.1 Vad tycker kommunala tjänstemän om styrning?.....	5
3.2 Modern förvaltning och styrning.....	6
4 PROBLEMFORMULERING, SYFTE & FRÅGESTÄLLNING.....	9
5 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	10
5.1 Offentligt etos och demokrativärden	10
5.1.1 Värden	11
5.1.2 Etos.....	11
5.2 Public Choice	12
5.3 Analysverktyg	13
6 METOD.....	14
6.1 Metodval.....	14
6.1.1 Ansats	14
6.2 Val av fall.....	14
6.3 Urval.....	15
6.3.1 Respondenternas bakgrund.....	16
6.4 Tillvägagångsätt	16
6.5 Forskningsetiska dilemman	17
6.5.1 Respondenternas anonymitet och konfidentialitet.....	17
6.5.2 En författares dilemma	18
7 RESULTAT.....	19
7.1 Synen på statlig styrning	19
7.2 Synen på kommunal styrning	23
7.3 Resultatsammanfattning	26
8 RESULTATDISKUSSION	29
8.1 Översikt	29
8.2 Offentligt etos och demokrativärden	29
8.3 Public choice	30
8.4 Fortsättning – översikt och analys.....	31
8.5 Metodologisk diskussion.....	32
8.5.1 Reliabilitet och validitet	33
8.6 Slutsats.....	34
9 KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING.....	35
10 BILAGOR	37
10.1 Bilaga 1 – Mejlutskick	37
10.2 Bilaga 2 – Intervjuguide	38

1 INLEDNING

Ett väl utvecklat rättssystem, en högkvalitativ välfärd, medborgerliga rättigheter, solidaritet och humanistisk jämlikhet. Dessa grundstenar i det svenska samhället är termer som gemene svensk gladeligen identifierar sig med. Man stoltserar gärna med allt från legalitetsprincipen och grundandet av "Svea rikes lag", Per Albin Hanssons tal 1928 om ett folkhem för alla till socialt kapital och HBTQIA+-rörelsens mobilisering de senaste åren. Det låter simpelt och emellanåt självfallet för somliga. Synen på alla ovanstående formuleringar är dock många, och synen på dess innebörd är säkerligen ännu fler.

En gemensam sak utmärker ovanstående; De vilar alla på demokratiska värderingar och principer. De är även ett uttryck för politikens och förvaltningens ömsesidiga relation och beroende. Enligt Bengtsson (2012, s. 31) är politikernas främsta uppgifter att initiera frågor på den politiska arenan, fatta beslut och kontrollera att den offentliga förvaltningen genomför besluten på det sätt som är avsikten genom utredningsunderlag, lagar, och förordningar. Men någonstans är dessa begrepp även åtskilda och mellan dessa bildas ibland en gråzon. Det kan hända att dualismens premisser om att hålla politik och förvaltning åtskild orsakar problem, svårigheter att förstå varandra och vem som ska bära ansvaret gentemot medborgarna i olika situationer.

Hysing och Olsson (2012 s. 27–28) förklarar att det finns en normativ uppfattning att det tydligt ska gå att göra en uppdelning mellan förvaltning och politik där uppgifterna också är tydligt skilda. I grund och botten ska politikerna fatta beslut medan förvaltningen och tjänstemännen ska bereda och fullfölja beslut, vilket ligger helt i linje med Bengtssons resonemang i stycket ovan. Denna dikotomi innebär att förvaltningen och tjänstemännen är underordnade politikerna och ska vara lyhörda till deras direktiv. Detta kan emellertid resultera i olika typer av konflikt mellan politikens styrning och den offentliga förvaltningens verkställande. Ett exempel på en sådan konflikt tar sig uttryck i den så kallade "Angiverilagen" har blossat upp i medier efter Tidöavtalets publicering. Det som ofta benämns som "Angiverilagen" är ett tilläggsdirektiv (Dir. 2023:126) på ett kommittédirektiv (Dir. 2022:91) från regeringen där utredaren bland annat ska lämna förslag på ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att stärka arbetet med verkställighet och försvåra möjligheterna att leva i Sverige utan tillstånd.

Här går det urskilja en slags intern och extern konflikt mellan politikens styrning och förvaltningens reaktion på styrning. Detta tilläggsdirektiv (Dir. 2023:126) har mött stort motstånd bland många yrkeskårer och fackförbund. Även kommunpolitiker har satt sig emot regeringens tilläggsdirektiv (Dir. 2023:126). Både Göteborgs stad och Marks kommun uppmanar sina tjänstemän att vägra ta hänsyn till tilläggsdirektivet (Dir. 2023:126), vilket är ett explicit exempel på intressekonflikter som kan uppstå mellan offentliga aktörer. Kommunfullmäktige i Göteborg har fattat beslut om att de 55 000 offentliganställda som berörs av regeringens tilläggsdirektiv (Dir. 2023:126) kan motsätta sig beslutet utan konsekvenser (Dagens Nyheter 2023). Marks kommun går på samma linje. Förutom att Ulf Dahlberg, kommunstyrelsens ordförande i Marks kommun, skriver på Socialdemokraterna i Marks Facebook-sida (Dahlberg 2023) att man motsätter sig förslaget så tar även majoriteten i fullmäktige avstånd från regeringens lagförslag (Mark-posten 2023).

Efter att diskussionen om att ange papperslösa bedrivits inom den politiska arenan bemöttes detta med omvälvande kritik och starkt motstånd från vissa offentliga organisationer i samhället. Även om inte angiverilagen diskuteras ytterligare i denna studie väcktes här intresset för det som senare skulle bli utgångspunkten för denna uppsats, nämligen hur tjänstemän uppfattar olika former av styrning och vad som motiverar vilken form av styrning dessa tjänstemän föredrar sett ur ett lojalitetsperspektiv. Om debatten kring angiverilagen väckte så starkt motstånd som det gjorde under 2023 tordes det vara både relevant och viktigt att undersöka tjänstemännens lojalitet och uppfattningar om styrning ytterligare. Vad som gjorde ämnet ännu mer intressant var det faktum att det fanns lite tidigare forskning inom just tjänstemännens lojalitetsperspektiv och uppfattningar av styrning baserat på deras egna uppfattningar, vilket skapade motivering att undersöka saken ytterligare. I boken "Den kommunala statliga ämbetsmannen" av Vicki Johansson, Lena Lindgren och Stig Montin (2018) redovisas att kommunala tjänstemän trots omfattande reformer och decentralisering tenderar att föredra statlig styrning framför kommunal styrning. De senaste åren har de lokala politikernas position förstärkts, men decentraliseringen har också resulterat i en ökad efterfrågan på statlig styrning och övervakning av kommunernas verksamhet och resultat, vilket har lett till att flera statliga åtgärder har vidtagits för att främja en jämlikhet i utfall och kvalitet. Utifrån denna introduktion till ämnet är det övergripande syftet för studien att undersöka och analysera hur kommunala tjänstemän uppfattar styrning från staten respektive styrning från kommunen.

2 BAKGRUND

2.1 Den kommunala byråkratin och dess förutsättningar

Den svenska demokratin bygger på ett representativ statskick, vilket innebär att det är folkvalda politiker som företräder folket och dess intressen genom en slags indirekt folkvilja efter varje val. Dessa principer genomsyrar både nationell demokrati och kommunal demokrati och påverkar då ofrånkomligen de tjänstemän som verkar för det offentliga oavsett nivå. Det är valda representanter som med hjälp av offentlig styrning ska förverkliga folkets vilja. Vilka dessa representanter är, samt hur de arbetar, är av central betydelse för förvaltningen. Inte minst i kommunerna där förvaltningen är direkt underställd de lokala demokratiska organen (Gustafsson 2007, s. 289).

En ledarstabs uppgift i offentlig sektor är att planera, besluta, samordna och kontrollera utifrån en uppsättning formella ramar och mål som ska realiserars. Organisationer kan också ses som ett instrument för att uppnå givna mål satta av ledningen eller grupper i samhället som organisationen är redskap för (Christensen m. fl. 2004, s. 48). I offentliga organisationer innebär detta att den politiska och administrativa ledningen styr utifrån ett mandat givet av folket genom val och grundas i en uppsättning formella åtgärder, lagar, regler, och organisationsformer. Det är således de formella och instrumentella aspekterna som står i fokus i sammanhanget (Christensen m. fl. 2004, s. 124). I nedåtgående led blir det slutligen tjänstemännens tolkning av överordnades beslut och förhållningssätt som bör undersökas ytterligare. I relationen mellan politik och förvaltning blir tjänstemännens tolkning och uppfattning av ledningens beslut av signifikant betydelse. Detta för att de människor som intar rollen som offentliga tjänstemän ska implementera de politiska besluten i samhället. En tjänsteman eller tjänsteperson är en person som innehar en position inom någon form av offentligt reglerad organisation, vanligtvis inom den offentliga sektorn men tjänstemän förekommer även inom det privata näringslivet. En offentligt anställd förväntas vara lojal mot politiker, samtidigt som samma tjänsteman förväntas ta hänsyn till medborgarna. Den svenska tudelade förvaltningen genomsyras av dualism och teorin om att politiken och förvaltningen ska hållas åtskilda. Detta ses som en del i autonomi, legalitet och rättssäkerhet och kan ta sig uttryck genom förbudet mot ministerstyre (Hysing & Olsson 2012, s. 31).

Tjänstemännen och förvaltningen är en essentiell länk mellan politik och medborgare. Det är genom tjänstemännens tolkning och respons av politisk styrning som de politiska målen ska förankras i demokratin och medborgarna. Tjänstemän är med andra ord politikens verktyg när det kommer till att verkställa politiska beslut och att vara drivande i policyprocesser (Hysing och Olsson 2012, s. 29). Sett ur detta perspektiv ses tjänstemän som en viktig grundpelare i demokratin och medborgarnas kontakt med det offentliga, inte minst på lokal nivå. Den mest betydelsefulla förvaltningspolitiska lösningen för att åstadkomma demokratisk styrning av svensk förvaltning är det lokala självstyret (Karlsson (2017, s. 186). Karlsson förklarar att den svenska offentliga sektorn är den mest decentraliserade och i relation till befolkningsstorlek den största i västvärlden. Vidare beskriver författaren att syftet med att lägga så stora delar av välfärdsproduktion och beskattning på kommunal nivå och regionnivå har dels att göra med att dessa verksamheter är så flexibla som möjligt i relation till lokala intressen och behov. Men kanske främst är självstyret ett sätt för lokala gemenskaper att styra över sina egna angelägenheter.

2.2 Statlig och kommunal styrning

Studien behandlar tjänstemäns uppfattningar av statlig och kommunal styrning.

Statlig styrning och kommunal styrning refererar till två nivåer av offentlig förvaltning och beslutsfattande i Sverige. Dessa två nivåer samverkar för att styra och förvalta olika delar av samhället. Den statliga styrningen tar sig uttryck genom en stats legislativa makt, det vill säga Sveriges riksdag som stiftar de lagar ett land ska följa. Den består också av en exekutivmakt, främst regeringen och dess underliggande departement. Juridisk styrning innefattar främst de lagar, förordningar och regler som både politiker, förvaltning och medborgare måste förhålla sig efter, exempelvis Skollag (SFS 2010:800). Den statliga styrningen och de rikstäckande direktiven kan emellertid stå i konflikt med kommunens intressen, vilket kan illustreras genom tidigare nämnt exempel om angiverilagen. Det uppstår ibland både praktiska svårigheter i relationen mellan statlig styrning och kommunala intressen. Det finns också en risk med att det statliga inkräktar på det kommunala självstyret och kommunernas rätt att själva förvalta sina egna angelägenheter. Den kommunala styrningen kan således bli utmanad av den statliga styrningen. Det kommunala självstyret regleras i Kommunallagen (2017:725). Det grundläggande syftet är att reglera landets kommuner och regioner (tidigare landsting). Kommunallagen fastställer de övergripande principerna gällande kommunala och regionala självstyrets utformning och hur det ska fungera i praktiken. Den reglerar bland annat kommunernas och regionernas beslutande organ, deras befogenheter, ansvar och skyldigheter. Huvudsyftet med kommunallagen är att säkerställa demokratiskt förankrad styrning och transparens i den kommunala och regionala verksamheten.

Utöver den juridiska styrningen har staten även ekonomiska styrmedel till sitt förfogande. Staten kan genom öronmärkta statsbidrag och mer generella bidrag bistå kommunerna med relevant ekonomiskt stöd och även styra kommunerna i önskvärd riktning (Gustafsson 1996, s. 277). Ekonomisk styrning kan handla om företagets interna budgetar och intern ekonomisk styrning, men även omfattande anslag och bidrag från regeringen till myndigheter och kommuner. Staten kan exempelvis genom statsbidrag både hjälpa och styra den kommunala verksamheten i önskvärd riktning, exempelvis inom Barn- och utbildningsförvaltningen och Socialförvaltningen i Svenljunga kommun. Därtill har även kommunerna ekonomiska styrmedel till sitt förfogande, exempelvis kring budgetering, kommunalskatt och resultatstyrning på lokal nivå. Likaså kan den kommunala organiseringen med hjälp av kommunala skatter och politiska åtgärder rikta insatser som är relevant för respektive kommun. Oavsett om syftet är att granska statlig styrning eller kommunal styrning finns det olika metoder att använda sig av för att granska och kontrollera offentliga verksamheter. Utvärdering, uppföljning och kontroll är exempel på sådana insatser som ska granska tjänstemannautövning och se till att demokratiska principer efterlevs.

3 TIDIGARE FORSKNING

Arbetet som lokalt förtroendevald och offentligt anställd är enligt Vogelsang-Coombs och Miller (1999) komplicerat och krävande. De menar att för att styrning av kommuner och dess tjänstemän ska kunna anses som lyckad eller framgångsrik behövs speciella kunskaper och ledaregenskaper relaterade till det demokratiska politiska systemet. De menar också att kommunala tjänstemannayrken är konfliktfyllda eftersom den kommunala styrningen sker på den politiska arenan. Hit hör lojalitet mot medborgarna och lyhördhet mot politiken. Hit hör också olika typer av intressekonflikter inom offentlig förvaltning, exempelvis meningsskiljaktigheter mellan statlig styrning och kommunal styrning. Johansson, Lindgren och Montin (2018) bidrar med kunskap och förståelse kring tjänstemäns relation till statlig styrning och kommunal styrning på en övergripande nivå. Vad författarna däremot inte fokuserar tillräckligt på är vad som mer djupgående kan förklara varför vissa tjänstemän uppskattar en viss typ av styrningsform framför en annan. Inte heller att tjänsteman som begrepp är mångfacetterat, kan skilja sig åt inom olika yrken och myndigheter samt att tjänstemän kan verka inom en mångfald typer av offentliga organisationer.

Johansson, Lindgren och Montin (2018) beskriver begreppet tjänsteman för konformt med för stort fokus på tjänstemannen sett ur begreppet som helhet. Här väcks intresset för att analysera begreppet tjänsteman mer ingående och införskaffa fördjupad kunskap om vad det är som gör att tjänstemän, beroende på hierarkiska strukturer, offentligt etos och handlingsutrymme föredrar statlig respektive kommunal styrning. Eftersom Johansson, Lindgren och Montin erbjuder en allt för snäv och generaliserad beskrivning av tjänstemannen som begrepp vill denna studie fokusera på att kartlägga vad som kan förklara varför en viss styrningsform inger mer legitimitet hos de tillfrågade tjänstemännen med utgångspunkt i de tillfrågade tjänstemännens egna uppfattningar och preferenser. Avsaknaden av efterfrågad kunskap gällande kommunala tjänstemäns uppfattningar gentemot statlig eller kommunal styrning, vad som förklarar deras lojalitet och vilka värden som ligger till grund för deras åsikter och uppfattningar utgör huvudsyftet för denna studie.

3.1 Vad tycker kommunala tjänstemän om styrning?

De kommunala tjänstemännen har dubbla lojaliteter och åtaganden menar Johansson, Lindgren och Montin (2018, s. 172) som förklarar att kommunala tjänstemän tjänar i sin yrkesroll den lokala politiken och dess medborgare. Samtidigt som de är den lokala demokratins tjänare och väktare hamnar de också inom statens ramar och lagar, vilket betyder att de är skyldiga att förhålla sig till, fatta beslut och handla inom dessa ramar. Kommunala ämbetsmän är med andra ord också att betrakta som statliga ämbetsmän, om än i periferin. I och med den tvåfaldiga representationen menar Johansson, Lindgren och Montin (2018, s. 173) att det förväntas av tjänstemännen att de är lyhörda mot såväl lokala som nationella beslut och riktlinjer, vilket kan skapa konflikter i vilka värden och lojaliteter som bör upprätthållas och prioriteras. Slutsatsen som Johansson, Lindgren och Montin (2018) drar är att kommunala tjänstemän uppfattar sig själva som bättre lämpade att, utifrån sin utbildning och expertis, tolka och implementera lagar och regler utifrån ett nationellt likvärdighetsperspektiv än vad de folkvalda fritidspolitikerna är. Utifrån ett meritokratiskt perspektiv besitter de kommunala tjänstemännen mer kunskap och merit än lokalpolitikerna. De kommer därmed fatta beslut som är mer välgrundade och i slutändan mer kvalitativa. Därför efterfrågar kommunala tjänstemän i större utsträckning statlig

styrning, reglering och kontroll tack vare professionalismen och expertisen som medföljer i statlig styrning (Johansson, Lindgren & Montin 2018, s. 87–90, s. 175)

Johansson, Lindgren och Montin (2018, s. 173) menar att detta styrningsideal har bidragit till att den lokala politiken förstärkt sin position som målformulerare och lagt större vikt på resultatstyrning på bekostnad av de lokala tjänstemännens professionella autonomi. Något som tjänstemännen i deras undersökning inte uppskattar eftersom de föredrar meritokratiska drag inom den lokala politiken. Dessa nämnda fenomen kom att generera ett behov av kvalitetssäkrande åtgärder och granskning från statens sida på kommuner och organisationer. Trots att reformer influerade av New Public Management (NPM) har stärkt de lokala politikernas position, har de också resulterat i en ökad efterfrågan på statlig styrning och övervakning av kommunernas verksamhet och resultat, vilket har lett till att flera statliga åtgärder har vidtagits för att främja en jämlikhet i utfall och kvalitet.

3.2 Modern förvaltning och styrning

Parallellt med utvecklingen av NPM fanns en annan begreppslig bestämning som också syftade till att beskriva den samtida utvecklingen av styrning under 1990-talet, nämligen uttrycket from "*government to governance*". Detta handlade om att den traditionella representativa demokratin och styrningskedjan som konstitutionell norm, som föreställningar om en god demokratisk ordning och som praktiskt politisk vägledning skulle utmanas eller kompletteras av olika nätverkspolitiska ordningar. Politik formas i nätverk där gränsen mellan offentligt och privat är oklart och de politiska samt administrativa funktionerna blir i allt större utsträckning att samordna snarare än att hierarkiskt styra och genomföra (Montin 2018, s. 49–50). "Governance" ses vanligen som en ny form av styrning som är mer transparent och mindre hierarkiskt strukturerad än "government" och den traditionella synen på styrning där nätverk utgör en central del (Hall & Löfgren 2006, s. 33).

Ding (2020) menar även att staten ofta kämpar för att möta medborgarnas krav och att de utsätts för stark offentlig press för att åstadkomma ett lyckat bemötande gentemot befolkningen. Författaren hävdar att en metodik som staten har till sitt förfogande är statens teatrala prestation av god samhällsstyrning, det som Ding (2020) beskriver som performativ styrning. Ding definierar performativ styrning som statens teatraliska användning av visuella, verbala och gestuella symboler för att skapa ett intryck av lyckad styrning. Författaren hävdar att när den byråkratiska kapaciteten är låg men den offentliga granskningen är hög, är det mest sannolikt att styrning blir performativ. Statlig organisering och styrning kännetecknas av lagstiftning, styrdokument, policys och förordningar. Dess utformning illustreras genom delegation och arbetsfördelning, formalisering av regler och professionalisering av arbetskraften i offentlig regi (Ding 2020). Författaren beskriver etnografiska bevis från en deltagande observation vid en kommunal verksamhet som visar att när byråkrater konfronteras med både låg statlig kapacitet och hög offentlig granskning, riktar de fokus på prestationsbaserad styrning för att lindra klagomål och leva upp till allmänhetens förväntningar. Här exemplifieras en slags konflikt som kommunala tjänstemän kontinuerligt stöter på i sin yrkesroll.

Annan litteratur som beskriver relationen mellan politik och förvaltning är "Governing the Embedded State". I denna bok redogör Jacobsson, Pierre och Sundström (2015) för hur regeringen främst styr förvaltningen genom att organisera den på ett specifikt sätt. Detta tar sig uttryck i organisatoriska och konstitutionella strukturer, men även genom att staten använder sig av ekonomiska tillskott för att hjälpa kommunerna att leva upp till både nationella krav och kommunala angelägenheter. Statsbidrag är en form av statlig styrning gentemot kommunen som är regelbundet återkommande i resultatredovisningen i senare kapitel. Inom ramen för organiseringen fortsätter sedan staten att styra förvaltningen, och denna styrning präglas av starka normer om tillit och lojalitet gällande den tveeggade relationen mellan politiker och de tjänstemän som utgör förvaltningen. Det främsta budskapet i "Governing the Embedded State" är att det är möjligt att styra moderna stater även om den politiska ledningen utmanas av olika faktorer som exempelvis minskad legitimitet. Jacobsson, Pierre och Sundström (2015, s. 7) menar förvisso att dessa utmaningar blir allt svårare att hantera som en konsekvens av det som slarvigt kan översättas till "inbäddning", med andra ord att staten finns inbäddad i sina egna delegerade funktioner och offentlig verksamhet. En explicit form av statlig kontroll av kommunal verksamhet är att när staten skjuter till ekonomiska medel till Svenljunga kommun som i sin tur dels förväntas använda dessa medel för att implementera det som statens ekonomiska medel är till för. Dels att kommunerna även förväntas återge hur implementeringen och verkställandet har fungerat i praktiken genom årsredovisningar och motsvarande rapporter som återkopplar förväntade resultatmål från kommunen till staten.

Med utgångspunkt i teoretiska bakgrunder inom organisationsteori och statsvetenskap presenterar författarna en styrningsmodell som redovisas genom två steg: Att styrning ur ett statligt perspektiv i första hand handlar om att utforma institutionella strukturer och miljöer (metastyrning) som på myndighetsnivå kompletteras med strategier för hur relationen mellan den politiska nivån och tjänstemännen ska struktureras och organiseras (mikrostyrning). Författarna menar på att i ett system så inrotad i förtroende och lojalitet som den svenska politisk-administrativa dikotomin är politikerna i behov av mikrostyrning för att kunna säkerställa att beslut och dylikt efterföljs. Något som inte enbart går med översiktlig metastyrning (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015, s. 3). I de kapitel som behandlar styrning genom organisering och styrning genom mikrostyrning ger författarna detaljerade redogörelser genom svenska exempel, vilka ger ett starkt intryck av den svenska statens styrande förmåga som styrandets utopi. Vidare konceptualiserar Gjaltema, Biesbroek och Termeer (2020) metastyrning som en strukturell kraft som formar aktörers beteende. De analyserar hur organisationskultur påverkar utformningen och effektiviteten kring styrning av olika förvaltningar. Dessa författare definierar organisationskultur i sig som en form av metastyrning.

En hög tillit och lojalitet till den svenska byråkratin gör det möjligt för politiker att uppnå en effektiv och lyhörd styrning med hjälp av övervägande mjuka och subtila styrmedel. Samtidigt undersöker Jacobsson, Pierre och Sundström (2015) hur den svenska statens styrningsförmåga har klarat sig efter cirka tre decennier av nyliberalt (NPM) styrningstänkande och managementreformer. Deras forskning visar hur det nyliberala styrningstänkandet stod i direkt konflikt med viktiga styrningsstrategier på både makro- och mikronivå. Författarna poängterar att det existerar en slags intressekonflikt mellan de logiker som framkommer i "Governing the Embedded State" och teorin om New Public Management. Den förstnämnda kan ses som en mer traditionsbunden och byråkratisk strukturering av politikens och förvaltningens relation medan den sistnämnda har en mer neoliberal prägel.

4 PROBLEMFÖRMULERING, SYFTE & FRÅGESTÄLLNING

Tjänstemän, oavsett om det handlar om statlig nivå eller kommunal nivå, får på regelbunden basis förhålla sig till principer som opartiskhet, objektivitet och saklighet. Det är något som faller sig naturligt och som förväntas av de i sin roll som offentligt anställda och som en tjänsteman som ska representera en förvaltning, kommun, myndighet osv. I offentlig förvaltning utgör dock tjänstemännens lojalitetsorientering en komplex och mångfacetterad fråga. Problemet som denna studie avser att adressera är hur tjänstemäns uppfattningar varierar beroende på deras position i förvaltningshierarkin och vilka värderingar som ligger till grund för deras tolkning av offentlig styrning. Johansson, Lindgren och Montin (2018) ger en nyanserad och beskrivande analys av den kommunala statliga ämbetsmannens förhållningssätt mot offentlig förvaltning med fokus på professionalism, kunskap och legitimitet. Författarna ställer sig frågan huruvida de lokala tjänstemännens funktion har förstärkts eller försvagats. Boken förklarar genomgående hur tjänstemän på lokal nivå tenderar att föredra statlig styrning och att de anser att staten är mer legitim att styra i jämförelse med kommunen. Dock behandlar de inte det vetenskapliga fältet som *förklarar* vilka djupgående värderingar som ligger till grund för tjänstemännens tolkning av styrning och dess lojalitet till respektive styrningsform. Genom avsaknaden av tillräcklig kunskap på avsett område har ett syfte skapats, ett syfte som fokuserar på perspektiv på värden kopplat till tjänstemännens uppfattningar beroende på var tjänstemännen huserar i förvaltningshierarkin.

Syftet med studien är att undersöka och analysera kommunala tjänstemäns uppfattning kring styrning och påverkan från staten jämfört med styrning från den egna kommunen. Studien syftar till att kartlägga tjänstemännens tendenser gällande till vilken styrning man placerar sin lojalitet samt vilken form av styrning som föredras bland de tillfrågade tjänstemännen. Studien undersöker också om det finns ett samband som kan tänkas förklara varför tjänstemännen känner mer tillgivenhet till en specifik styrning eller vilka värderingar som ligger till grund för deras lojalitet. Förhoppningen är att slutsatserna och resultatet som denna studie redovisar ska nyansera relationen mellan styrning och förvaltning, och att det som studien kommer fram till ska leda till ökad förståelse för tjänstemännens förhållningssätt och preferenser gentemot respektive styrningsform. Studien fokuserar på Svenljunga kommuns Barn- och utbildningsförvaltning samt äldreomsorgsförvaltningen (en förgrening av Socialförvaltningen) med utgångspunkt i skola och äldreomsorg. Studerandet av just dessa förvaltningar har sin relevans i att skolpolitik och äldreomsorgspolitik de senaste decennierna varit föremål för omfattande reformer i jämförelse med andra sakpolitiska områden. De senaste decenniernas förändrade statliga förhållningssätt genom decentralisering av välfärdsfunktioner som skola och äldreomsorg får direkta konsekvenser för både kommun och förvaltning.

Utifrån studiens övergripande syfte har följande frågeställning formulerats.

- Hur uppfattar kommunala tjänstemän styrning från staten i jämförelse med styrning från den egna kommunen?
- Vilka värderingar kan tänkas förklara varför tjänstemännen föredrar den ena styrningsformen framför den andra?

5 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

I detta kapitel kommer teoretiska utgångspunkter att presenteras och diskuteras. Avstamp tas i Offentligt etos och demokrativärden samt Public choice-teorins egenskaper och hur de kompletterar varandra.

Utifrån problemformuleringen, syftet och frågeställningarna kommer denna studie att använda Lennart Lundquists (2001) teori om offentligt etos och demokrativärden samt Public Choice-teorin som teoretiskt ramverk. Dessa teorier förklarar varför tjänstemän agerar som de gör i specifika situationer, vilket är passande för att undersöka varför tjänstemän tenderar att föredra en viss form av styrning framför en annan. Lundquists (2001) teori om offentligt etos förklarar vilka värden som ligger till grund för de offentliga tjänstemännens tänkande och handlande. Detta är en teori som bidrar till att identifiera värden för lojalitet och uppfattningar, vilket knyter an till frågeställningen och skapar relevans för studiens analysverktyg. Public choice-teorin kommer komplettera Lundquists (2001) teori om offentligt etos med utgångspunkt i Public choice-teorins perspektiv på rationellt nyttomaximerande. Något som Lundquists teori inte belyser till större delar.

Public choice kommer att användas som ett komplement till de ekonomiska aspekter som högre uppsatta tjänstemän sannolikt präglas av i sin yrkesutövning. Den inledande utgångspunkten för studien var att analysera tjänstemännens uppfattningar och lojalitet kopplat till enbart offentligt etos och deras underliggande värden. Under studieprocessens gång fick författarna till denna studie intrycket av att det fanns en ytterligare dimension att beakta. En underliggande dimension om egoistisk rationalitet och nyttomaximerande hos de högre tjänstemännen. De visade tendenser att vara mer präglade av värden sprungna ur ekonomism och att de tenderade att i första hand se till sina egna intressen och deras relation till den kommunala politiken. Därför lades teorin om public choice in i ett senare skede för att beskriva och analysera dessa värden.

5.1 Offentligt etos och demokrativärden

Ämbetskurage och vårt offentliga etos korrelerar starkt med tjänstemäns inre kompass om rätt och fel, och att dessa nämnda tjänstemän bör tydligt markera sin ståndpunkt när den etiska plikten kallar. Men vad är det egentligen som säger att man bör säga ifrån? Denna norm kan knytas an till demokratins olika typer av värderingar. Den politiska demokratin bygger på substansvärdena jämlikhet, frihet och rättvisa. Dessa åberopades redan i den grekiska stadsstaten för ca 2500 år sedan. Den bygger också på solidaritet, vilken har varit med sedan franska revolutionen under beteckningen broderskap. Därutöver karakteriseras den politiska demokratin av vissa processvärden. Till de mest adekvata av dessa hör öppenhet, diskussion, ömsesidighet och ansvar. I öppenheten ingår skyldigheten att säga ifrån när makthavare företar sig något som är olagligt, oetiskt eller olämpligt. Det är enligt Lundqvist (2001) motiverat att öppenheten utgör en grundpelare i en demokrati. Utan öppenhet går det inte att diskutera de politiska frågorna på ett relevant sätt. Det är inte heller möjligt att utkräva ansvar av makthavarna. Om inte processvärdena tillgodoses är risken stor för att även substansvärdena kommer att ignoreras. Frågan Lundqvist ställer sig är om det överhuvudtaget går att ha någon demokrati utan transparens (Lundqvist 2001).

Skyldigheten att säga ifrån bör ses som ett demokratiskt och moraliskt ansvar, och bör enligt Lundqvist (2001) gälla politiker, tjänstemän och medborgare. Man kan hävda att vikten av etik i synnerlig hög grad gäller de offentligt anställda, nämligen de statliga och kommunala ämbetsmännen. Samtidigt som tjänstemännen ska beakta demokratiska värden ska de samtidigt vara lojala mot överordnade, lyda lagen och ta hänsyn till medborgarna (Lundquist 2001, s. 16). Det finns flera skäl talar för detta. Ämbetsmännen finns överallt i den politiska processens olika steg och dimensioner. De har även speciell kunskap om vad som pågår där. Ämbetsmännen har makt genom att de svarar för den slutliga utformningen av de politiska besluten och makten förstärks av oprecisa styrningsformer som målstyrning, ramstyrning och resultatstyrning. Eftersom förvaltningen utgör en del av det offentliga och att förvaltningen har flest direktkontakter med medborgarna i allmänhet, kommer dess åtgärder att spela en viktig roll för medborgarnas allmänna värdering av det offentliga (Lundquist 1998).

5.1.1 Värden

Lennart Lundqvist (2001 s. 15) berör som sagt ämbetskurage och värden som varje tjänsteman bör beakta i sin yrkesroll. Värdena som han beskriver är demokrativärden och ekonomivärden, som tillsammans utgör vårt offentliga etos. Demokrativärden är uppbyggd av politisk demokrati, offentlig etik och rättssäkerhet, som är självklara egenskaper i en fungerande demokrati och spelar en central roll i en rättvis och öppen förvaltning. Utöver detta är ekonomivärden bestående av funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet, som också är centrala byggstenar i en modern förvaltning. Utöver rättssäkerheten och demokratin krävs det också att offentliga medel används på ett ansvarfullt och hållbart sätt. Lundqvist (2001) betonar vikten av att dessa värden bör leva i symbios och att en balans upprätthålls. En balans mellan värdena innebär en effektiv förvaltning som också inger förtroende och legitimitet hos befolkningen.

Samtidigt som Lundqvist (2001) belyser ekonomivärdena inom offentliga etos nämner han också framväxten av ekonomism. Författaren menar att ekonomism är sprungen ur neoliberalismens marknadstänk och att demokratiska principer har fått gett efter för ekonomismen och ekonomivärdens dominans. Att lojaliteten endast riktas mot överordnade menar Lundqvist (2001) är en följd av ekonomismens utveckling och att detta efterföljs starkt i förvaltningar, vilket späder på en tystnadskultur och ett allt för resultatstyrt förhållningssätt.

5.1.2 Etos

Börjesson (2022, s. 17) bidrar till expanderad förståelse och nyanserad kunskap kring Lundqvist teori om offentligt etos i relation till svenska myndigheter. Hon belyser något som kallas för *demokratiskt etos* och *byråkratiskt etos*. Demokratiskt etos tar sats från liknande begrepp som Lundqvist använder i sin teori om demokrativärden syftande till att påvisa hur förvaltningen bör agera för att upprätthålla det demokratiska systemets grundprinciper. *Byråkratiskt etos* definierar Börjesson (2022, s 17) som ett förvaltningsetiskt förhållningssätt som har sin utgångspunkt i den representativa demokratins beslutshierarki med normativ prägel.

Fortsätt argumenterar hon för att det inte bara är regeringens styrning och Försäkringskassans aktiveringspolitik som påverkar myndighetens interna styrning, utan att myndigheten också påverkas en självvideologi som ligger i linje med det hon kallar *ett ämbetsmannastatligt etos*. Ett

ämbetsmannastatligt etos innebär enligt författaren bland annat den interna synen på vilket handlingsutrymme en offentlig organisation ser sig själv ha.

“Om vi i stället närmar oss det kvalificerade handlingsutrymmet rör det sig inte längre om ett byråkratiskt eller demokratiskt etos. Detta handlingsutrymme handlar [...] om att förvaltningen enligt egen bedömning bestämmer huruvida ett politiskt beslut eller en viss inriktning ska tillämpas eller ej.”

Ovanstående citat kan användas för att reflektera kring offentliga aktörers reaktion på politiska beslut eller förslag, exempelvis det tilläggsdirektiv som berör angiverilagen som diskuterats tidigare.

5.2 Public Choice

Rational choice-teorin är ett övergripande teoretiskt ramverk inom samhällsvetenskapen som fokuserar på att tjänstemäns beslutsfattande har sin utgångspunkt i rationella överväganden. Dessa teorier utgår på olika sätt från antagandet att människor agerar utifrån sig själva eller på ett sätt som syftar till att maximera sina egna intressen. Tjänstemännen intar detta förhållningssätt genom att göra väl övervägda och nytto-maximerande val baserade på deras egna preferenser och vilket utfall som de tror är det bästa eller det rätta. Public choice ses som en förgrening av Rational choice. Inom Public Choice appliceras teorin om Rational choice mer specificerat på det offentliga. Teorin menar att politiker och byråkrater agerar nytto-maximerande för sig själva eller den innersta sfären på bekostnad av det allmänna. Viktiga faktorer är att individer antas vara rationella och att de försöker maximera den egna nyttan eller att både kortsiktigt och långsiktigt skaffa fördelar till sig själv. Skillnaden mellan teorierna ligger i att Public Choice applicerar olika aspekter av ekonomisk teori för att analysera politiska processer och hur de inblandade gör olika val baserat på den egna nyttan. Rational choice är i stället frånkopplad ekonomisk påverkan och ses ha en viss utilitaristisk utgångspunkt, om än i mindre omfattning (Firidin 2022).

Vidare antas tjänstemannen handla utifrån någon form av självuppfyllelse och först och främst sina egna vinster. I nationalekonomisk kontext och marknadsbaserad styrning är det marknadsstrukturer och ekonomiska incitament som sätter ramarna för styrningens form och logik. Detta kan ta sig uttryck i termer som rationalitet, kostnadseffektivitet, produktivitet och kvalité vilket även Lundqvist belyser. I den marknadsbaserade styrningslogiken antas det att människan är nytto-maximerare och främst agerar utifrån den egna nyttan (Holm & Salas 2021, s. 53). Detta exemplifierar återigen hur marknadslogiker genomsyrar offentlig sektor och att människan även inom offentlig förvaltning i första hand antas se till sig själv och sina egna intressen. Att tjänstemannen syftar till att optimera är inte nödvändigtvis synonymt med egoism i ordets bemärkelse utan snarare att individer handlar för att uppfylla sina egna preferenser och mål. Oavsett strävar tjänstemannen efter att göra val som leder till bästa möjliga utfall för dem själva.

5.3 Analysverktyg

Under kapitlet om resultat kommer resultatet att analyseras med hjälp av teorierna om offentligt etos och public choice. Dessa teorier är redskap som hjälper oss att skapa förståelse i analysfasen gällande tjänstemännens uppfattningar och vad som ligger till grund för deras lojalitet. Huvudfokus kommer att ligga på Lundquists teori om offentligt etos, samtidigt som den kompletteras med public choice. Tanken med att använda dessa teorier är att undersöka vilka värden som ligger till grund för tjänstemännens uppfattningar av styrning. Under operationaliseringsfasen kommer följande frågor att användas för att redogöra resultatet utifrån angivna teorier:

- Kan tjänstemännens uppfattningar om styrning sammankopplas eller filtreras till demokrativärden alternativt ekonomivärden?
- Om så är fallet: Lutar sig tjänstemännen mer åt demokratiska värden eller ekonomiska värden?

6 METOD

I detta kapitel kommer metoden behandlas. I metodkapitlet kommer bland annat respondenterna presenteras och tillvägagångssätt preciseras. Avslutningsvis förklaras också forskningsetiska dilemman.

6.1 Metodval

Kvantitativ och kvalitativ forskning skiljer sig åt i den utsträckning att kvantitativ forskning lägger mer vikt på siffror och förhåller sig mer deduktivt. Kvalitativ forskning å andra sidan fokuserar på ord och har en induktiv ansats när det kommer till synen på förhållandet mellan teori och praktik (Bryman 2018, s. 198, 454). Eftersom denna studie, till största del, syftar till att undersöka och analysera tjänstemäns uppfattningar kring styrning och påverkan är kvalitativ metod mest lämpad för att samla in data. Kvalitativ forskning fokuserar på att genom intervjuer och observationer hämta data och kunskap för att kunna kartlägga problem eller fenomen utifrån respondenternas uppfattningar, känslor och iakttagelser (Bryman 2018, s. 459). Ett av syftena med att använda sig av kvalitativ metod är att genom exempelvis ontologi, epistemologi och fenomenologi reflektera kring och belysa olika former av fenomen eller relationen mellan ett samhällstillstånd och dess orsaker (Justesen & Mik-Meyer 2011, s. 62).

Just intervjuer är relevant att använda som datainsamlingsverktyg i detta fall eftersom intervjuer syftar till att fördjupa sig i respondenternas ståndpunkt och uppfattningar (Bryman 2018 s. 561), vilket är lättare att göra genom intervjuer än via observationer. Inom kvalitativ forskning menar Bryman (2018 s. 561) att det finns två intervjutyper som är fördelaktiga att använda: Ostrukturerade intervjuer och semistrukturerade intervjuer. Den semistrukturerade intervjun är av bäst lämplighet för denna studie då de relativt rigida grundfrågorna från intervjuguiden tillåter att en rad av följdfrågor går att ställa. Flexibiliteten och anpassningsförmågan som denna metod besitter är till stor fördel eftersom det tillåter att respondenten kan utforma sina svar på ett eget vis (Bryman 2018, s. 563).

6.1.1 Ansats

Teorierna i denna studie är centrala för att förstå hur kommunala tjänstemän uppfattar styrning samt vilka värden som kan tänkas förklaras deras lojalitet och uppfattning. Med hjälp av teorin om offentligt etos och public choice framhävs bakomliggande värden som förklarar varför tjänstemän placerar sin lojalitet i kommunal styrning respektive statlig styrning. Samtidigt som teorin används för att förstå och analysera det empiriska datamaterial som inhämtats, så bidrar texten även med nya insikter och utformar en ny teori/slutsats. Studien har en växelverkan mellan empirisk och teoretisk reflektion och kan därmed definieras som en abduktiv ansats i enlighet med Alvehus (2019 s. 113) beskrivning av satslogiken. Denna studie är teorikonsumerande i den bemärkelsen att studien använder sig av offentligt etos i kombination med public choice för att skapa bättre förståelse för verkligheten.

6.2 Val av fall

Den kommunala verksamheten styrs dels av politikerna i både regering och riksdag, dels av förtroendevalda personer från den egna kommunen (Bengtsson & Melke 2019, s. 144). Denna politiska struktur genomsyrar Sveriges alla 290 kommuner, däribland Svenljunga kommun som

är studieobjekt i denna studie. Denna struktur utgör också en del i det essentiella kommunala självstyret, som kort och koncist innebär att kommunerna själva får ansvara för de angelägenheter som berör kommunen och dess invånare.

Just Svenljunga kommun var intressant att undersöka då deras organisationsstruktur och närhet till varandra rent intraorganisatoriskt var en intressant dimension att granska samtidigt som det underlättade praktiskt att Svenljunga kommun strax utanför Borås var en liten kommun. Samtidigt var det praktiskt att undersöka Svenljunga kommun om tidsperspektivet tas i beaktande, detta för att en av studiens författare har Svenljunga kommun som arbetsplats. Detta underlättade inhämtningen av empiriskt material, kommunikation med berörda aktörer och på sikt intervjuer samt dess platta organisation effektiviserade processen.

Enligt Statistiska centralbyrån (2022) har Svenljunga kommun strax under 11 000 medborgare. Svenljunga kommun består, precis som andra kommuner, av en politisk organisation och en förvaltningsorganisation. Det kan sammanställas till att politikerna fattar beslut kring verksamheten och hur ekonomiska aspekter som budget tas fram och fördelas medan de tjänstepersonerna som utgör den offentliga förvaltningen ska genomföra det som beslutats. Förutom kommunfullmäktige och kommunstyrelsen finns sju nämnder vars ledamöter och ersättare tillsätts av kommunfullmäktige. Kommunens verksamhet är uppdelad i fyra förvaltningar. Förvaltningarnas uppdrag är att utföra de beslut som fattas politiskt i nämnderna. Dessa förvaltningar är Socialförvaltningen, Samhällsbyggnadsförvaltningen, Barn- och Utbildningsförvaltningen, Miljö- och byggenheten samt kommunstyrelseförvaltningen. Förvaltningarna styrs av en eller flera nämnder (Svenljunga kommun 2023).

Svenljunga kommun som arbetsgivare har ca 1000 anställda till sitt förfogande. De berörda tjänstemännens uppgift är att genomföra politikens beslut, mål och visioner samtidigt som de är behjälpliga och serviceskyldiga gentemot kommunens invånare. Förvaltningarna styrs av nämnder vilka består av politiker som utses av Kommunfullmäktige och nämndernas politiska beslut genomförs av förvaltningarnas anställda tjänstepersoner. I varje förvaltning finns sedan en förvaltningschef som leder verksamheten inom sin förvaltning och ansvarar för att nämndernas beslut verkställs (Svenljunga kommun 2023). Varje enskild förvaltningschef besitter det huvudsakliga ansvaret för kvalitets- och utvecklingsarbetet och det övergripande arbetet för ledningsfrågor, personalen och budgeten inom respektive förvaltning (Hysing & Olsson 2012, s. 96).

6.3 Urval

I studieobjekten Socialförvaltningen och Barn- och utbildningsförvaltningen har målstyrt urval tillämpats eftersom detta är en effektiv metod för att skapa relevans. Med målstyrt urval menas att respondenterna handplockas med hänsyn till deras relevans till studien och med förhoppningen att de lyckas ge svar på syftet och frågeställningarna (Bryman 2018, s. 498). För att komma i kontakt med relevanta respondenter skickades ett mejlutskick ut (Bilaga 1) till personer med diverse befattningar inom de två förvaltningarna. De som visade intresse och ambition över att delta bokades senare in för intervju. Urvalet som tackade ”Ja” till att delta i intervju är av blandad karaktär. Urvalet innehåller sju intervjuer med både chefer, administrativ

personal och handläggare, vilket syftar till att skapa ett brett perspektiv och många infallsvinklar. Närmare presentation av respondenterna hittas i nästa underrubrik.

Något som eventuellt hade gett studien ytterligare en dimension hade varit att göra en komparativ studie med en större kommun för att jämföra om samma resultat hade visat sig även där. Samtidigt behövs tidsaspekten tas i beaktning och en utökad mängd insamlade data hade kunnat resultera i svagare datamaterialanalys samt en splittrad presentation av resultatet. Just därför är detta en redovisning av en fallstudie i Svenljunga kommun.

6.3.1 Respondenternas bakgrund

I följande rubrik presenteras sju tjänstepersoner som arbetar i Svenljunga kommuns förvaltningar Socialförvaltningen och Barn- och utbildningsförvaltningen.

Respondent A

Respondenten arbetar som chef inom en förvaltning och är därmed högt uppsatt inom den kommunala tjänstemannakretsen i Svenljunga kommun.

Respondent B

Respondenten är en anställd som arbetar med administrativa uppgifter inom en förvaltning.

Respondent C

Respondenten är en anställd som arbetar med administrativa uppgifter inom en förvaltning.

Respondent D

Respondenten arbetar som chef i en av förvaltningarnas verksamheter. Respondenten besitter stort handlingsutrymme och befogenheter inom sin förvaltning.

Respondent E

Respondenten arbetar som chef inom en förvaltning och är därmed högt uppsatt inom den kommunala tjänstemannakretsen i Svenljunga kommun.

Respondent F

Respondenten arbetar som mellanchefer i en av förvaltningarnas verksamheter. Respondenten besitter begränsat handlingsutrymme och befogenheter inom sin förvaltning.

Respondent G

Respondenten arbetar som handläggare och utredare på en förvaltning. Har minimalt handlingsutrymme och befogenheter inom sin förvaltning.

6.4 Tillvägagångsätt

För att samla in data till denna studie skapades intervjuguiden (Bilaga 2) för att bilda en uppfattning kring Svenljunga kommuns tjänstemäns syn på styrning från staten och kommunen. För att upprätthålla studiens pålitlighet, trovärdighet och överförbarhet lades det stor vikt vid att säkerställa att frågorna som ställdes var relevanta och i enlighet med studiens syfte och

frågeställningar (Bryman 2018, s. 565). Metoden för att samla in data till studien föll, som beskrivits ovan, på semistrukturerade intervjuer för dess flexibla och avslappnade karaktär som kan vara till fördel när man ska skapa en lugn och behaglig intervjumiljö där respondenten inte känner sig tryckt av en slags ”förhöringsstämning”. Eftersom det är upplevelser studien är ute efter att undersöka är det av vikt att hålla blicken uppe för nya perspektiv och infallsvinklar som inte tagits i beaktning inför utformningen av intervjuguiden och det är där som den semistrukturerade intervjuens flexibla följdfrågor kommer in och kan fylla kunskapsluckan som eventuellt skulle varit fortsatt tom vid en rigid och strukturerad intervju (Bryman 2018, s. 653).

När kontakt hade etablerats med respondenterna och tid för intervjuer hade bokats, skickades intervjufrågorna ut i förväg för att låta respondenterna läsa dem. Syftet med detta var att få respondenterna bekväma och bekanta med intervjun för att kunna få deras ärliga och riktiga uppfattningar. Det gav också respondenterna möjlighet att reflektera. Om frågorna inte skulle delats ut i förtid hade risken att respondenterna stod utan svar med en relativt kort betänketid, vilket inte är eftersträvansvärt. Intervjuerna genomfördes sedan i en hybrid med digitala verktyg och verkliga möten, vilket möjliggjorde en mer personlig relation med respondenterna. Under intervjutillfällena närvarande båda författarna till denna studie i syfte att skapa en jämlik arbetsbörda där den ena hade i uppgift att leda samtalet och hålla koll på de teman som diskuterades. Den andre författaren antecknade, såg till att intervjun spelades in och ställde också relevanta följdfrågor som eventuellt missats av den huvudsakliga samtalsledaren. Att spela in intervju är något som underlättar arbetet efter intervju, men som också kan skapa problem under intervjun. Bryman (2018 s. 578) menar att vetenskapen att man blir inspelad som respondent kan få dem oroad, självmedvetna och eventuellt inte svara helt riktigt. Detta är faktorer som bör tas i beaktning.

Efter intervjutillfällena påbörjades transkriberingsprocessen där syftet är att, i resultatet, behålla sättet som respondenten uttrycker sig, men även för uttrycksättet och en tematisk analys. När intervjuerna var färdigställda och transkriberingarna gjorda påbörjades sökandet efter teman. Transkriberingarna jämfördes med varandra för att finna likheter och skillnader bland citat och meningar. Likheterna och skillnaderna kartlades sedan i vad Bryman (2018 s. 707) beskriver som koder där gemensamma element i koderna kan sammanställas i högre teman. Dessa teman användes sedan för att undersöka tänkbara kopplingar mellan olika svar. Exempelvis var ”jämlighet” ett begrepp och tema som förekom frekvent under studiens gång.

6.5 Forskningsetiska dilemman

6.5.1 Respondenternas anonymitet och konfidentialitet

Ett problem som uppstod vid utförandet av denna studie handlade om anonymitet och konfidentialitet. Flertalet samhällsvetenskapliga etikkommittéer såsom British Sociological Association (BSA) och Social Research Association (SRA) reglerar förhållningsregler som samhällsvetenskapliga studier bör efterleva. Det förespråkar att forskare i en undersökning ska beakta och undvika konsekvenser för deltagarna som kan tänkas vara skadliga (Bryman 2018, s. 173). Risken att deltagarna i denna studie skulle utstå konsekvenser eller få bestående men bedöms som liten, men för att minimera risken och eftersträva uppriktiga svar genom att eftersträva högsta möjliga grad av anonymitet har studien valt att använda sig av olika benämningar för respondenterna:

- Respondent A
- Respondent B
- Respondent C
- Respondent D
- Respondent E
- Respondent F
- Respondent G

Syftet med att anonymisera respondenterna var för att skapa en trygg miljö för respondenterna där de kan känna att de kan uttrycka sina åsikter och känslor utan att riskera sanktioner till följd av det. Därtill har också studien utförts i Svenljunga kommun, som är en liten kommun, vilket innebär att det också av vikt att anonymisera för att minimera risken för att kunna eftersöka respondenternas svar.

6.5.2 En författares dilemma

För att bibehålla transparens och reliabilitet tordes det viktigt att även påpeka att en av författarna till denna studie har Svenljunga kommun och Socialförvaltningen som sin arbetsgivare och arbetsplats. Inför denna studie gjordes en övervägning kring eventuella risker som hade kunnat skada pålitligheten och trovärdigheten. Slutsatsen blev att det inte kommer skada vare sig pålitligheten eller trovärdigheten om denne intar en opartisk roll och förhåller sig så transparent och uppriktigt som möjligt. Författaren som arbetar i Svenljunga kommun arbetar på en annan enhet än den som denna studie syftar till att studera, vilket innebär att författaren inte arbetar i direkt anslutning med respondenterna. De tillfrågade är också informerade att författarna av denna studie eftersträvar högsta möjliga grad av anonymitet med hänsyn till deras egen roll och profession i den lilla kommunen.

7 RESULTAT

Nedan återges det resultat som framgår av intervjuerna med respondenterna gällande statlig styrning med utgångspunkt i offentligt etos och public choice.

7.1 Synen på statlig styrning

Samtliga respondenter menar att statlig styrning skapar likvärdiga förutsättningar och rättvisa på nationell nivå. Det skulle i praktiken innebära att alla Sveriges medborgare får samma förutsättningar oberoende av geografisk kontext eftersom utformningen av politiska beslut och gemensamma mål har sin kärna i den nationella politiken i stället för att kommunerna själva ansvarar för välfärdsfrågor som skola och omsorg. Just likvärdighet och jämlikhet var nyckelord som lyftes upp i intervjuerna för att beskriva den statliga styrningen möjligheter.

Respondent D är en av flera respondenter som lyfter fram jämlikhet och likvärdighet. Hon menar att staten kan lägga grunden för en jämlik skola, bland annat lyfts frågan om statsbidrag fram som ett verktyg för att möjliggöra en skola av hög kvalitet och som är förankrad i lokalbefolkningens uppsättning och behov. Respondent D som innehar en chefsposition förhåller sig dock skeptisk till statlig styrning i sin helhet. Denne betonar främst brist på kontextkännedom och bristande insikt i kommunal ekonomi och sammansättning från statens sida:

Jag kan ju se en fördel i att skapa en likvärdighet, alltså alla barn ska ha rätt till samma utbildning. Man ska ha rättigheterna, där kan jag ju se en fördel. [...] Men verkligheten ser inte ut så.

(Respondent D)

Respondent D lyfter att även om staten försöker skapa jämlikhet och likvärdighet så speglar inte det verkligheten eller Svenljunga kommuns lokala behov och utformning. Denne menar att staten i vår samtid inte har kapacitet eller förmågan att skapa en likvärdig skola för alla, varpå kommunal styrning är att föredra, åtminstone som samhällsläget ser ut idag. Rent konkret tycker Respondent D att kommunen besitter högre grad av legitimitet och adekvat kunskap att styra. Här kan vi se att betoningen läggs på det kommunala självstyret och att kommunerna själva bör forma skolans funktion utefter Svenljungas medborgares unika behov. Det respondenten implicit menar är att denne har ett starkt förtroende till sig själv och till sin förvaltnings interna kapacitet och kompetens. Detta kan kopplas till ett byråkratiskt etos och ekonomiska värden genom att respondentens lojalitet ligger hos den egna kommunen och förtroendet för de lokala politikerna samt de tjänstemän som utgör den lokala förvaltningen.

Respondent E är i viss grad inne på samma linje som Respondent D. Respondent E menar att om staten innehar det huvudsakliga ansvaret för skolan så skulle skolan som samhällsfunktion bli mer enhetlig och vara någorlunda likvärdig över hela landet. Denne menar å andra sidan att en statlig skola inte är direkt synonym med jämlikhet och hänvisar till kommunernas differenser sinsemellan.

Om staten har det övergripande ansvaret för skolan skulle skolan bli mer enhetlig och utbildningen skulle mer jämlik oavsett kommun. Frågan är bara hur det skulle funka praktiskt. Det går inte att säga att Svenljunga kommun och Borås Stad har lika uppsättning och förutsättningar.

(Respondent E)

Respondent E menar att även om staten skulle kunna bidra till mer enhetlig och likvärdig utbildning är dennes uppfattning oavsett att kommunen själva vet vad som är bäst för just Svenljunga. Respondent E menar att Svenljunga genom sin närhet till varandra och den platta organisationen skapar bättre förutsättningar och bidrar till en skola av god kvalitet genom lokal flexibilitet. Respondent E menar att de främsta verktyg som finns till hands för att uppnå dessa universella mål handlar om ekonomiska aspekter som budgetering. Utifrån detta utläses tydliga tendenser för ekonomiska värden, byråkratiskt etos och public choice samt att lojaliteten ligger hos den egna kommunens förmåga och lokalkännedom. Respondent E är högt uppsatt inom en förvaltning och är ett tydligt exempel på att lojaliteten ligger hos den lokala politiken och att det är ekonomiska värden som genomsyrar dess uppfattning.

Respondenterna menar också unisont att de politiker som verkar på nationell nivå i större utsträckning är präglade av professionalism och besitter mer kunskap och kompetens inom sitt politiska område i jämförelse med politiker på lokal nivå. Dessa lokalpolitiker beskrevs i intervjuerna genomgående som "fritidspolitiker". Att kommunen främst bestod av fritidspolitiker kunde Respondent A poängtera inte var nödvändigtvis negativt, denne menar att det även finns politiker på riksnivå som inte är särskilt sakkunniga. Dessa så kallade fritidspolitiker hade dock fördelen att de var bosatta i kommunen och därför hade bättre kännedom om kommunen och dess systematik. Oavsett var det genomgående temat att statlig styrning kunde tänkas bidra till att utforma en mer jämlik skola och en mer jämlik äldrevård. Dessa värdeord kan likställas med de demokrativärden som Lundqvist beskriver, exempelvis solidaritet och jämlikhet. Även om kommunerna fortfarande agerar verkställare och är den förgrening inom den politiska kedjan som skulle implementera det som staten förmedlade så fanns ändå en optimism gentemot den statliga styrningen bland Respondent B, C, F och G.

*Till exempel får man ju ändå tänka att våra politiker är ju fritidspolitiker.
De jobbar ju inte med det på heltid.*

(Respondent C)

I synnerhet anser Respondent F att statlig styrning är att föredra framför kommunal styrning baserat på dennes tidigare erfarenheter av kommunal styrning. Denne menar att det finns situationer som tjänstemän utifrån sin yrkesroll kan hamna i olika former av dilemman. Denne lyfter den egna verksamhetens problematik gällande maktlösheten att hamna mellan frustrerad personal och politiker som inte lyssnar.

Jag känner mig ganska maktlös i min yrkesroll, jag får varken gehör från politiker eller anställda. Så i och med detta tror jag statlig reglering skulle

gynna andra i min situation, och äldreården i stort. [...] de är ju bara fritidspolitiker.

(Respondent F)

Å ena sidan ser jag fördelarna med en övergripande styrning från staten, särskilt när det gäller att säkerställa enhetliga och höga kvalitetsstandarder inom äldreomsorgen på nationell nivå. Det ger en grund för likvärdig omsorg över hela landet [...]

(Respondent F)

Respondent F som besitter ett begränsat handlingsutrymme trots sin position menar att statlig styrning är att föredra och att det kommunala styret saknar legitimitet genom sin avsaknad av kompetens och professionalism. Ett utlåtande som tydligt speglar Johansson, Lindgren och Montins (2018) beskrivning i "den statliga kommunala ämbetsmännen" om synen på kommunala tjänstemän som bäst lämpade för statlig styrning. Enligt respondenten tappar kommunen sin legitimitet genom lokalpolitikernas brist på kunskap och förståelse varpå denne efterfrågar statlig styrning med hänvisning till att staten skulle kunna skapa en mer rättvis äldreomsorg som är lika för alla. Det blir tydligt att denna tjänsteman styrs av ett offentligt etos där jämlikhet utgör en central del. Respondenterna är över lag överens att den statliga styrningen kan bidra till universalism och jämlikhet, samtidigt som statlig styrning genom professionalism kan lägga grunden för att alla Sveriges invånare oavsett kommun behandlas likvärdigt sett till demokrati, etik och rättvisa.

En nackdel med statlig styrning är enligt Respondenterna A, D och E att statlig styrning sällan är förankrad i lokal befolkningens behov och således inte nödvändigtvis speglar kommunernas intressen. Vad vissa respondenter sätter sig emot är rikspolitikernas brist på kontextkännedom och Svenljunga kommuns specifika utformning, behov och lokala förutsättningar. Dessa respondenter har en starkare tilltro till den kommunala kapaciteten. De menar att utfallet, oavsett om det handlar om skola eller äldreomsorg, blir bättre om tjänstemännen tillsammans med den lokala politiken själva får ansvara för deras utformning, metodik och funktion. De menar att den lokala politikens och förvaltningens samarbete sinsemellan skapar en skola och äldreomsorg av bättre kvalitet än om staten skulle ansvara för dessa funktioner. Respondent A menar att samarbetet mellan politik och förvaltning på lokal nivå fungerar så bra eftersom de inom kommunen har stark anknytning till varandra och att de genom samverkan förverkligar det som de anser är bäst för medborgarna.

Vi har ju regelbundna uppföljningar. Vi har budgetmöte varje månad och då ser politikerna svart på vitt vad vi åstadkommit.

(Respondent A)

Av citatet ovan tolkas det att respondenten tenderar att fokusera på ekonomiska utgångspunkter som ligger i linje med decentraliseringens principer och new public managements fokus på mål- och resultatstyrning. Citatet har även inslag av Dings (2020) beskrivning av prestationsbaserad styrning i form av utvärdering, resultatfokus och prestation. Här ses även att Respondent A

implicit lägger sin lojalitet hos lokalpolitikerna, sannolikt för att denne i sin yrkesroll främst står till svars inför politikerna och inte medborgarna. Respondent As hierarkiska status och dess närhet till den lokala politikens kärna föranleder troligtvis ett större fokus på att vara politikerna till lags än medborgarna. Det finns även fog att tro att närheten till politikerna gör att denna tjänsteman, och även andra respondenter inom samma hierarkiska skikt, motiveras av nyttomaximerande värden som ligger i linje med både nationalekonomisk teori och public choice genom att tjänstemännen i större utsträckning främjar sina egna intressen än medborgarnas.

Respondent A och Respondent E framför att det skulle kunna bli problematiskt om staten ska besluta om och implementera politiska sakfrågor som de saknar kännedom om med hänsyn till kontext, lokalbefolkningens sammansättning samt kommunala förutsättningar och strukturer. Även om politikerna på riksdagsnivå besitter adekvat kunskap om varje politiskt område så saknas ändå den övergripande förståelsen för den kommunala verksamheten menar respondenterna. Kritiken säger också att det kommer bli en utmaning för staten att styra, organisera och kontrollera alla Sveriges 290 kommuner som knappast är homogena.

Politikerna på riksnivå vet ju knappast hur vi i Svenljunga ska hantera våra problem. De i Riksdagen kan ju egentligen inte säga hur vi behöver möta just våra utmaningar här i kommunen.

(Respondent E)

Här syns inslag av att de tillfrågade tjänstemännen sätter stark tilltro till de kunskaper och ledaregenskaper som Vogelsang-Coombs och Miller (1999) beskriver gällande den egna kommunens kapacitet och förmåga att på egen hand förvalta sina angelägenheter. Respondenten menar också att deras kommunala organisation besitter bäst kunskap att lösa komplexa problem på kommunal nivå.

Respondent G menar att en annan kritik mot statlig styrning är att ingen offentlig organisation är den andra lik. Ingen institution kan utgå från en slags standardiserad mall där alla skolor och äldreomsorgsinstanser i hela Sverige ser exakt likadana ut, bedrivs på exakt samma sätt och har exakt samma antal lärare, elever, undersköterskor, sjuksköterskor, stödassistenter osv. Respondenten menar att med bakgrund av statens bristande kontextkännedom tordes det mer lämpligt att kommunerna själva ansvarade för utformningen och driften av dess skola och äldreomsorg, men att staten reviderar sin styrningsform och lägger grunden genom att staten skapar förutsättningar och har det yttersta ansvaret. Vad respondenten syftar på är de konstitutionella förutsättningarna i form av kommunalt självstyre, men att staten genom ekonomiska styrmedel möjliggör för kommunerna att leva upp till nationella och medborgerliga förväntningarna som faller på kommunen.

Vi på socialförvaltningen har ju lagar och regler att förhålla oss till, [...] det är väl därför det finns riksnormer kring färdtjänst och sådant. Staten är bättre på att styra mer övergripande, och jag hade önskat att äldreomsorgen var mer centrerad än vad den är idag.

(Respondent G)

Det respondenten menar är att staten genom rikstäckande politiska åtgärder, exempelvis kring färdtjänst och äldreomsorg i sin helhet, har bättre förutsättningar att skapa likvärdighet inom hälso- och sjukvården. Idag blir kvaliteten bristfällig när fritidspolitikerna får ansvara för en sådan viktig funktion som äldreomsorgen. Det borde ligga på statlig nivå menar Respondent G med utgångspunkt i sin nära relation till medborgarna, även om kommunerna besitter bättre lokalkännedom. Respondent F präglas till synes även av hennes nära relation till kommunens medborgare när denne uttrycker att det är hos dessa individer som deras offentliga uppdrag utgår ifrån. Här framgår tydligt att respondenterna förespråkar statlig styrning eftersom dessa skapar bättre förutsättningar för att leva upp till de förväntningar som faller på äldreomsorgen och dess tjänstemän, med solidaritet och likvärdighet som subvärden.

[...] För det är ju i slutändan kommuninvånarna som vi ska finnas till hands för.

(Respondent F)

7.2 Synen på kommunal styrning

Nedan sammanfattas och redovisas vad som framgick av intervjuerna gällande kommunal styrning.

Samtliga respondenter menar att en klar fördel med kommunal styrning är att den kommunala styrningen bättre speglar kommuninvånarnas önskemål och unika utmaningar, och att staten inte har samma kunskap och förståelse för respektive kommuns behov och politiska problemformuleringar. Man menar att jämlikhet inte nödvändigtvis betyder att allting ska fördelas exakt lika från staten, utan att man kan uppnå jämlikhet på andra sätt. Respondent A föreslår att staten skulle kunna ge mer generella statsbidrag som ska hjälpa kommunerna att självständigt forma och genomföra det som just Svenljunga kommun efterfrågar. Denne menade att riktade statsbidrag som går till något specifikt kan bli problematiskt och kontraproduktivt, eftersom de riktade statsbidragen kanske rentav ska gå till någonting som Svenljunga kommun inte ens behöver ta itu med:

Jag ju kan vara lite irriterad över de här riktade statsbidragen i stället för att tänka mer generellt. Alla har inte samma behov, alla behöver jobba med någonting, men det ser ju inte likadant ut överallt och vi alla har olika förutsättningar. Så i vissa delar kan jag ju tycka att det blir för styrt utifrån att man riktar så mycket. Vi vet bäst vad vi behöver göra!

(Respondent A)

Fortsättningsvis vill Respondent C lyfta fördelarna med Svenljunga kommuns platta organisation och den kommunala styrningens möjligheter som korrelerar med korta beslutsvägar och den lilla kommunens närhet. Respondenten menar att det finns en klar fördel med att politiken, tjänstemännen och medborgarna har nära till varandra och att deras

organisation inte är lika expanderad och omfattande som exempelvis Göteborgs stad med mer än 500 000 invånare:

Med det kommunala självstyret så är ju fördelen att man kan fatta beslut som är mer förankrade lokalt i befolkningen i ens behov och man kan liksom forma sitt eget samhälle på sina egna premisser. Det är ju en möjlighet.

(Respondent C)

I Svenljunga kommun är alla förvaltningar samlade i kommunhuset, vilket underlättar kring kommunikation, sektoröverskridande utmaningar och samverkan. Det underlättar kring dialog och samverkan mellan förvaltningarna samt kring kontakten gentemot medborgarna då de rent praktiskt vet vart respektive förvaltningar har sitt huvudsäte. Det underlättar deras kontakt med relevanta förvaltningar och makthavare:

Vi är en liten kommun. Vi känner ju varandra till namn, i politiken och tjänstemän.

(Respondent B)

Fördelen med den lilla kommunen är också något som respondent F och respondent G fortsatt lyfter fram, med betoning på närheten till medborgarna och närheten mellan de offentliga organen. Respondent G har arbetat 11 år i yrket och har med åren utvecklat en stark anknytning till både sin yrkesroll och de medborgare denne ska verka för. Denne menar också att Svenljunga kommun är förskonat från vissa problem som andra kommuner har, exempelvis kring sekretess mellan förvaltningar och personer omfattas av översektoriella insatser:

Jag vet att Borås Stad exempelvis är organiserat så att typ Försörjningsstöd är en enhet och Socialpsykiatri en annan, och de har sekretess mot varandra. Det skapar ju problem. Här i Svenljunga har vi en annan syn på samverkan.

(Respondent G)

Denne menar att även om samtycke kan lämnas till förvaltningarna för dialog sinsemellan och att man slutligen kommunicerar med varandra så är det ovidkommande att det blir en trögrörlighet i systemet och en fördröjning i förvaltningsprocesserna. Respondent menar att Svenljunga kommun ligger i framkant med samverkan och blir effektivare i viss myndighetsutövning i ett jämförande perspektiv.

En utmaning med styrning på kommunal nivå är det successivt ökade behovet av statlig kontroll och uppföljning som en konsekvens av att staten delegerat samhällsfunktioner och välfärdstjänster till kommunerna, inte minst inom äldreförvaltningen samt barn- och utbildningsförvaltningen. En annan utmaning som framgår av intervjuerna är eventuella brister

på resurser, bland annat ekonomiskt. Vissa menar att det kan bli svårt för kommunerna själva att skapa förutsättningar för en skola och äldreomsorg av god kvalitet. Det kan alltså bli problem när det kommer till att säkerställa kvaliteten och leverans av de medborgerliga rättigheter som skola och äldreomsorg innebär. I detta fall blir kommunerna mer eller mindre beroende av statens stöd i form av statsbidrag som både kan hjälpa och stjälpa kommunerna beroende på om de är riktade eller generella. Både Respondent A och E sätter ord på detta genom följande citat:

För det är ingen tvekan på att vi behöver pengarna för att liksom hålla ihop, alltså att vi gör plusresultat. Som i år har vi prognos på plusresultat, men våra verksamheter går inte plus. Det är ju för att vi kan tillgodoräkna oss statsbidrag som gör att vi har en prognos på plusresultat

(Respondent A)

Respondent A lägger i citatet ovan mycket fokus på ekonomiska värden, bland annat när denne pratar om plusresultat. Även om Respondent A uppger att denne föredrar kommunal styrning så kan denne inte förneka det faktum att de är beroende av statens ekonomiska stöd för att tillhandahålla de välfärdstjänster som efterfrågas. Vi kan också tolka av resultatet ovan att den tillfrågade tjänstemannen lyfter en oro för att redovisa minusresultat, vilket troligtvis kan sammankopplas med ekonomism och public choice. Dennes närhet och relation till den lokala politiken föranleder att denne är mån att hålla sig på god fot med de kommunala politikerna. Sett ur detta perspektiv kan vi se att Respondent A agerar nyttomaximerande om man utgår från att fokus ligger på att redovisa plusresultat snarare än en verksamhet som är förankrad i god kvalitet och demokratiska värden. Man kan också tolka att det här finns inslag av en uppfattning som främst har sin utgångspunkt i public choice och att tjänstemannen främst ser till sitt eget bästa utifrån kontexten.

Samtidigt förhåller sig Respondent D mer ambivalent. Hen menar att generella statsbidrag hade varit att föredra då kommunen själv ansvarar för den slutliga utformningen av både skola och äldreomsorg. Detta synsätt har sina likheter med Respondent E, som arbetar inom samma förvaltning som respondent D. Samtidigt tror hen att det i praktiken inte skulle fungera rent praktiskt vilket även har preciserats tidigare gällande statens bristande kontextkännedom om både kommun och medborgare på lokal nivå. Det handlar även om risken att pengarna inte används till det som de är avsedda för eller att kommunernas bristfälliga kunskap föranleder en skev eller orättvis fördelning av statens resurser:

Utifrån ett kommunalt perspektiv hade väl det enklaste varit att staten fördelat ut pengarna och sagt att kommunen kunde använda dem på det sättet som hade passat bäst.

(Respondent D)

Det respondenten förhåller sig kritiskt till är det strama reglaget från staten. Respondent D menar att staten gärna får skjuta till ekonomiska medel, men att det i sådana fall bör handla om generella statsbidrag. Denne menar att kommunen själv lämpligast förvaltar statsbidragen och besitter störst legitimitet att applicera dessa i verksamheterna. Här kan vi se att

respondenten verkar vilja bibehålla det handlingsutrymme och den position som kommunen och de högre uppsatta tjänstemännen har fått genom de senaste decenniernas decentralisering. Vi kan också se en explicit pessimism gällande statens inblandning i kommunala angelägenheter. Liknande attityd går att finna hos Respondent A och E och deras tilltro till den egna kommunens kapacitet och tjänstemännens kompetens:

Jag känner att vi har politikernas fulla stöd och att de har förtroende för hur vi sköter vårt uppdrag.

(Respondent A och Respondent E)

Här kan vi se en underliggande betoning på att det är den lokala politiken som i slutändan är uppdragsgivare och att lojaliteten därför hamnar hos dessa snarare än medborgarna. Det ska avslutningsvis tilläggas att Respondent A och Respondent E är högt uppsatta tjänstemän inom respektive förvaltning.

7.3 Resultatsammanfattning

Sammanfattningsvis finns både en optimism och skepticism för respektive styrningsform. Alla respondenter kunde lyfta både fördelar och nackdelar med kommunal styrning respektive statlig styrning. Respondenterna kunde också utförligt argumentera för och emot respektive styrnings för- och nackdelar. Men det framgick tydligt vissa tendenser under intervjuernas gång, främst att de olika tjänstemännen till synes var präglade av olika värden och faktorer beroende på sitt handlingsutrymme och dess befogenheter i förvaltningshierarkin. Analysen visar att synen på respektive styrning starkt korrelerar med den maktpositionen som respektive respondent besitter inom respektive förvaltning. Ett mycket intressant mönster som framkommer av resultatet är att ju mer makt, större handlingsutrymme och befogenheter respondenten har desto mer positiv är man till kommunal styrning och lokal konsolidering. Detta exemplifieras genom Respondent E och dennes citat om lokalkännedom och riksdagspolitikernas brist på kontextuell förståelse:

Politikerna på riksnivå vet ju knappast hur vi i Svenljunga ska hantera våra problem. De i Riksdagen kan ju egentligen inte säga hur vi behöver möta just våra utmaningar här i kommunen.

(Respondent E)

De som innehar högre chefspositioner förhåller sig mer pessimistiska till statlig styrning och anser att Svenljunga kommun själva vet vad som är bäst för kommunen och dess invånare. Samtidigt fanns det respondenter som föredrog kommunal styrning som kunde se svårigheter rent praktiskt med att utforma skolan och äldreården helt fränkopplat från staten. En av de var Respondent A:

För det är ingen tvekan på att vi behöver pengarna för att liksom hålla ihop, alltså att vi gör plusresultat. Som i år har vi prognos på plusresultat, men våra verksamheter går inte plus. Det är ju för att vi kan tillgodoräkna oss statsbidrag som gör att vi har en prognos på plusresultat

(Respondent A)

Här urskiljs tydligt att Respondent A, E och respondenter med motsvarande hierarkisk ställning inte bara föredrar kommunal styrning, deras uppfattningar genomsyras tydligt av värderingar som härrör till public choice och värden av ekonomisk karaktär. Detta framgår i analysen genom att dessa respondenter främst gav intrycket att vilja tjäna de lokala politikerna och sina egna intressen snarare än medborgarna. Man kan konstatera att de demokratiska värden som Lundqvist förespråkar i detta sammanhang får ge vika för tjänstemännens nyttomaximerande och att de ser ut att värna sina egna intressen framför medborgarnas.

På andra sidan spelplanen tenderade de tjänstemännen som i större utsträckning kom i kontakt med lokalbefolkningen och arbetade närmare medborgarna att präglas av mer empati mot lokalbefolkningen och deras intressen. Dessa tjänstemän har till synes en mer demokratisk utgångspunkt i sin profession, vilket ligger i linje med Lundqvists teori om offentligt etos. Det framgick i intervjuerna att dessa tjänstemän först och främst lägger sin lojalitet hos medborgarna, och att statlig styrning var den styrningsform som bäst kunde möjliggöra solidaritet och jämlikhet. Detta framgår bland annat av det svar som Respondent F lämnat med fokus på att statlig reglering är positivt för äldreården på kommunal nivå:

Å ena sidan ser jag fördelarna med en övergripande styrning från staten, särskilt när det gäller att säkerställa enhetliga och höga kvalitetsstandarder inom äldreomsorgen på nationell nivå. Det ger en grund för likvärdig omsorg över hela landet [...]

(Respondent F)

De respondenter som inte hade samma handlingsutrymme, lika stora befogenheter sett ur ett maktperspektiv eller arbetade närmare medborgarna hade en mer skeptisk inställning till kommunal styrning. Dessa ansåg att kommunal styrning genom sin avsaknad av kompetens och kunskap saknade legitimitet att styra och menade i stället att statlig styrning vore att föredra med hänvisning till nationell likriktighet och jämlikhet. Just att dessa kommunala tjänstemän förespråkade statlig styrning med hänvisning till kompetens och professionalism har stark anknytning till Johansson, Lindgren och Montins (2018) beskrivning av tjänstemän som verkar på kommunal nivå. Ett genomgående tema under intervjuernas gång var fokus på jämlikhet och solidaritet bland de tjänstemännen som verkade närmare medborgarna och att de tillfrågade tyckte att statlig styrning hade bättre förutsättningar att generera dessa för dem viktiga nyckelord. Nyckelord som starkt korrelerar med de demokratiska värden som Lundqvist (2001) beskriver.

Sammantaget skulle statlig styrning resultera i en mer enhetlig utbildningspolitik och äldreårds politik enligt vissa respondenter. Även de respondenter som föredrog kommunal styrning poängterade Svenljunga kommuns beroende gentemot statliga bidrag. Man kan också

tolka att kommunen inte var lika präglad av universalism eller utgjorde samma grad av konvergens som var önskvärd från respondenternas håll. De kritiska respondenterna menade att möjligheterna som härrör till utbildning och äldrevård ska vara likställiga och inte påverkas av geografiska aspekter, med andra ord var man bor. Det borde vara lika över hela landet. Samtidigt visade dessa kritiska respondenter en förståelse kring att det kanske inte var så praktiskt att staten skulle ansvara för alla de 290 kommuner som utgör Sverige och både kvalité och legitimitet skulle kunna äventyras genom en eventuell centralisering. Vissa respondenter menade att staten och dess nationella politiker har låg eller ingen kunskap om Svenljunga kommun men att de i större utsträckning besitter adekvat kunskap inom sitt politiska sakområde. Samtidigt fanns en skepticism mot politikerna på lokal nivå eftersom de i regel var fritidspolitiker. Politikens främsta syfte är ju att spegla invånarnas intresse och det finns troligtvis enorma skillnader mellan kommuner, båda till befolkningens sammansättning, utformning, strukturer och möjligheter. Sett ur detta perspektiv menade vissa respondenter att kommunal styrning var önskvärd, men att resursfördelningen skulle behöva revideras, exempelvis att man frångår riktade bidrag till att använda sig av mer generella bidrag.

8 RESULTATDISKUSSION

I detta kapitel kommer resultatet att analyseras med hjälp av teorin om offentligt etos och Public Choice. Nyckelord som återkommer är offentligt etos, demokratiskt etos, byråkratiskt etos och ekonomism.

8.1 Översikt

Av resultatet framgår att det inte råder någon konsensus mellan de offentliga tjänstemännen gällande vilken form av styrning som är att föredra. Tvärtom visade resultatet på betydande differenser bland de tillfrågade baserat på var i förvaltningens hierarki de tillfrågade befann sig och vilket handlingsutrymme de hade. En intressant slutsats är att ju närmre en tjänsteman befinner sig den lokalpolitiska maktens kärna, desto större är benägenheten att föredra kommunal styrning. Likaså är de tjänstemännen som verkar längre ifrån den lokalpolitiska maktens kärna mer benägna att föredra statlig styrning. Det finns alltså en distinktion gällande tjänstemännens lojalitet till respektive styrningsform sett ur ett hierarkiskt perspektiv. Vad detta beror på är naturligtvis intressant att diskutera. Av resultatet framgår det att de tjänstemännen som verkar närmare medborgarna tycks känna mer lojalitet till medborgarna än till den lokala politiken. De efterfrågade i större utsträckning statlig styrning med hänvisning till likriktighet och solidaritet. Detta kan tänkas förklaras av att dessa tjänstemän är mer präglade av demokrativärden. Vidare kan vi utläsa av resultatet att de tjänstemännen som verkar längre ifrån medborgarna inte lade samma fokus på demokrativärden, i stället gav de intrycket att vara mer präglade av ekonomiska värden och rationella värden.

Under resultatet lyfter samtliga respondenter att en fördel med kommunal styrning är att styrningen bättre speglar kommuninvånarnas önskemål och unika utmaningar och att staten inte har samma kunskap och förståelse för kommunens behov. Sett ur detta perspektiv kan det tänkas vara mer demokratiskt med kommunal styrning om vi utgår från lokalsamhällets utformning, subsidiaritetsprincipen eller att det politiska systemet skulle kunna tillskrivas mer legitimitet om makten låg hos kommunen och dess invånare. Detta kan sammankopplas med skiftet från ”government” till ”governance” som Hall och Löfgren (2006) beskriver, vilket kan ses som en decentralisering med utgångspunkt i tillitsbaserat ledarskap mellan stat och kommun. En tolkning som också sammanflätas med NPM:s logiker gällande decentralisering och distansering till statlig styrning. Man kan också utläsa inslag av det lojalitetsfokus som framgår av Jacobsson, Pierre och Sundströms (2015). Författarna beskriver att faktorer som gemensamt förtroende, kommunikation och lojalitet är avgörande för att politikens och förvaltningens operativa sida ska fungera väl, och att detta är fullständigt beroende av ett välmående och synkroniserat förhållningssätt mellan styrningsformen och de verkställande tjänstemännen.

8.2 Offentligt etos och demokrativärden

Det kan tänkas att de tjänstemän som verkar närmare medborgarna präglas mer av demokratiska värden som ligger i linje med Lundqvist (2001) teori om offentligt etos. Detta korrelerar med offentligt etos i sin helhet eftersom de ger intrycket av att vara präglade av universalism och jämlikhet. Vi kan se detta för att de respondenter i resultatet som förespråkar statlig styrning kontinuerligt efterfrågar jämlikhet, universalism, demokrati och solidaritet. Det kan också vara så att vissa tjänstemän upplever att de oavsett hierarkisk nivå inte har önskat handlingsutrymme till sitt förfogande, varpå byråkratiska aspekter kanske är det som begränsar tjänstemännen.

Detta innebär att tjänstemännen känner sig begränsade som en konsekvens av organisationens byråkratiska strukturer eller interna hierarkiska system. Ett tydligt exempel är Respondent F som i resultatet uttrycker sig både maktlös och begränsad i sin yrkesutövning.

Även Börjessons (2022) infallsvinkel om ämbetsmannastatligt etos kan appliceras. Börjesson (2022) argumenterar för att tjänstemän inom offentliga organisationer har olika tillvägagångssätt för att legitimera sig själva i relation till de handlingsutrymme som de tror att de har. De ämbetsmän som verkar närmare medborgarna kanske upplever att demokratiska värden är det som antingen ligger närmast till hands inom ramen för sin profession eller att de känner att deras handlingsutrymme begränsade i förhållande till de överordnande. Ett tydligt exempel på byråkratisk etik. Det kan också handla om att de inte inkluderas i de ekonomiska överväganden i samma utsträckning som de högre uppsatta tjänstemännen hanterar på regelbunden basis. Denna distansering till ekonomiska aspekter kan tänkas lägga grunden för brist på förståelse bland dessa tjänstemän eller att de har lite insikt om den ekonomiska prägeln på förvaltningen. Däremot är det sannolikt de högre tjänstemännens närhet till de ekonomiska aspekterna som gör att dessa tjänstemän i större utsträckning är präglade av ekonomiska värden. Något som är värt att beakta är således det som handlar om tjänstemännens *närhet*. Det kanske är naturligt att de högre uppsatta tjänstemännen formas till att vara mer rationella genom sin distansering till medborgarna till skillnad från gräsrotsbyråkraterna som aktivt interagerar med medborgarna. Detta kan tänkas förklara att de känner mer lojalitet och tillgivenhet gentemot överordnade politiker för att dessa tjänstemän i första hand upplever sig *tjäna* politiken och att de legitimerar sig själva genom att leverera positiva underlag i form av mål och resultat. Längre ner på den vertikala skalan verkar de tjänstemän som befinner närmast medborgarna varpå dessa tjänstemän genom demokratiska värden, etiska värden och moraliska värden lägger sin tillgivenhet och lojalitet hos medborgarna för att man ser det som plikt att tjäna dessa:

[...] För det är ju i slutändan kommuninvånarna som vi ska finnas till hands för.

(Respondent F)

8.3 Public choice

Resultatet visar att de tjänstemännen som befinner sig högre upp i hierarkin är mer hängivna den lokala makten och den kommunala styrningen. De högre uppsatta tjänstemännen är mer präglade av ekonomiska värden och teorin om Public choice. Detta kan förklaras av att de tjänstemän som verkar närmare den lokala politiken främst har rationella verktyg till sitt förfogande, det vill säga verktyg som kan ses som uttryck för mål- och resultatstyrning. Mål- och resultatstyrning är ett explicit uttryck för ekonomism och subkategorier som både kostnadseffektivitet och nyttomaximerande public choice. Detta förklarar i viss utsträckning fenomenet att en person som besitter mycket makt, handlingsutrymme och befogenheter och som jobbar närmare Svenljungas politiska sfär också gör vad de kan för att behålla sin position eller avancera. Detta korrelerar starkt med synen på människan som nyttomaximerare, oavsett om det handlar om public choice eller nationalekonomisk teori. En förklaring är att de tjänstemän som agerar främst utifrån rationella perspektiv också har rationella verktyg att utgå ifrån, exempelvis kring lagstiftning och ekonomiska aspekter. Inom offentlig kontext är budgetar, skolresultat och prognoser uttryck för rationellt tänkande, vilket är i linje med

ekonomismens logiker och ett mer rationellt perspektiv i kontrast till de tjänstemännen som verkar närmare medborgarna där det snarare tycks vara demokratiska värden och demokratiskt etos som sätter ramen för ageranden. Denna utgångspunkt har sina likheter i nationalekonomisk teori om nyttomaximerande som beskrivs av Holm och Salas (2021, s. 53) och Lundqvist synpunkter om demokratiskt och moraliskt ansvar (Lundqvist 2001). En person som besitter mycket makt och som sedan delegerar makt, avsäger sig makt eller på något sätt agerar kontraproduktiv ses som irrationell. Sett ur ett public choice-perspektiv är det inte konstigt att högt uppsatta tjänstemän i Svenljunga kommun i större utsträckning är nyttomaximerande, och att de tenderar att föredra kommunal styrning med tanke på den nära och personliga relationen som finns mellan förvaltning och politik. Inte minst i den lilla och platta kommunen Svenljunga. Detta korrelerar även med Firidin (2022) som menar att tjänstemän baserar sina val på egna preferenser eller på självuppfyllelse genom bland annat nyttomaximering och personlig vinning. Det kan också kopplas samman med ett maktperspektiv och att den person som besitter stor makt och mycket befogenheter också tycks eftersträva att behålla den makten genom att strategiskt handla utefter detta.

8.4 Fortsättning – översikt och analys

En utmaning med styrning på kommunal nivå är det successivt ökade behovet av statlig kontroll och uppföljning. Detta kopplas till en form av mikrostyrning om man ser till uppföljning och kontroll som ett verktyg för att hantera tjänstemän på lokal nivå. Det kan även kopplas till en form av metastyrning om vi ser på uppföljning och kontroll som ett redskap för indirekt statlig kontroll av kommunal verksamhet genom utformning av organisationers kultur och strukturer för att dessa organisationer ska uppnå specifika mål (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015; Gjaltema, Biesbroek och Termeer 2020). Detta kan illustreras genom fokus kring ekonomiska värden som årsredovisningar av statsbidrag för Svenljunga kommun och att lojaliteten från de högre uppsatta tjänstemännen ligger hos ekonomismen och politiken snarare än medborgarna. Det kan även kopplas till Lindgrens (2018, s. 130–131) beskrivning att svensk skola i takt med decentraliseringen har övergått till mer omfattande kontroller, uppföljningar, utvärderingar och inhämtning av statistiskt underlag av kommunal verksamhet, främst genom Skolverket och Inspektionen för Vård och Omsorg. Denna decentralisering relaterar starkt med teorin om new public management och delegationen av statliga uppgifter som ägt rum de senaste decennierna (Karlsson 2017).

Av resultatet framgår en efterfrågan av jämlikhet vilket sammanlänkar med Lundqvists demokrativärden. Dessa demokrativärden om solidaritet och jämlikhet kan tänkas stå i direkt konflikt med New Public Managements fokus på kostnadseffektivitet och resultatstyrning. Om New Public Management har resulterat i mer innovativa och kostnadseffektiva tjänstemän i Svenljunga kommun är svårt att utläsa av studien. Det är dock paradoxalt att staten å ena sidan delegerar utförande av samhällsfunktioner samtidigt som man ägnar sig åt alltmer omfattande kontroller, reglering, uppföljning och utvärdering. Det paradoxala ligger i att det offentliga genom decentraliseringens utveckling skulle syfta till att bli mindre byråkratiskt och stramt och därigenom öka innovationen och indirekt tjänstemännens handlingsutrymme, helt i enlighet med teorin om New public management. I stället har man uppenbarligen bara upprättat en annan form av byråkrati i form av uppföljning, statliga bidrag och statlig kontroll. Eller från “Government till Governance” eller “från chefskap till ledarskap” om man så vill. Detta

påverkar ovidkommande de tjänstemän som utgör den offentliga förvaltningen. Kan det vara så att den statliga uppföljningen och kontrolleringen är en subtil och implicit förgrening av den inbäddade staten? Detta är intressant för att staten å ena sidan är fränkopplad verkställigheten av exempelvis skola och äldreomsorg, men å andra sidan att deras reglering och kontroll är vagt inkorporerad (inbäddad) i de exekutiva funktionerna som förvaltning och kommun. Kanske är inte politik och förvaltning så åtskilt som var den fundamentala tanken för de senaste decenniernas reformer?

8.5 Metodologisk diskussion

Datansamlingsmetoden genom kvalitativa semistrukturerade intervjuer har varit ändamålsenligt för syftet och frågeställningen men det finns utrymme för utveckling. Studien fokuserar på ett begränsat urval av tjänstemän i en enskild kommun, vilket kan vara en nackdel för generaliserbarheten och överförbarheten av resultatet på andra kommunala organisationer. Resultatet anses däremot vara av den kvalitet att det går att överföra det på andra kommuner som har samma egenskaper som Svenljunga kommun, exempelvis deras platta och lilla organisation. I denna studie har fokus lagts på att genom en fallstudie granska och analysera ett samhällsligt fenomen i just Svenljunga kommun, närmare bestämt hur tjänstemän uppfattar statlig och kommunal styrning. Att fokusera enbart på en kommun skapar fördjupad förståelse kring den valda kommunens fenomen och olika utmaningar som är unikt för den specifika kommunen. Om denna studie hade valt att genomföra en komparativ studie, exempelvis en studie som jämför Svenljunga kommun med Borås Stad, skulle eventuellt resultatet bli annorlunda och kunna bidra med andra infallsvinklar och perspektiv. Samtidigt föreligger risken att det resultat som redovisats i denna studie inte skulle bli lika bastant och utförligt.

Nackdelen med kvalitativ metod är att det kan finnas risk att resultatet blir subjektivt, blir allt för öppet för tolkning och svårt att "mäta" jämfört med kvantitativ metod (Bryman 2018, s. 484). Detta eftersom människan någonstans kan bli buggen i systemet om forskning och inhämtning av data bygger på kvalitativ information, eftersom all tolkning sker inom forskaren på individnivå varpå aspekter som bakgrund, egna erfarenheter och den egna agendan kommer genomsyra tolkningen och analysen av det data som hämtats in. Oavsett förblir tanken att en kvalitativ studie bidrar till att konkretisera och belysa adekvansen i sin helhet samt ge en mer rättvis bild när man ska studera känslor, människors uppfattningar, fenomen som uppstår genom social interaktion och hur politiken påverkar tjänstemän i offentlig sektor.

Bryman (2018 s. 467) nämner att om man ska öka trovärdigheten i en studie bör man rapportera resultaten till de personer som är en del av studien, alltså i detta fall respondenterna, för att säkerställa att man som författare uppfattat deras åsikter och uppfattningar på ett korrekt sätt. Tiden för att skriva och producera denna studie har varit begränsad och därmed har det inte funnits resurser till att återkoppla med respondenterna för att säkerställa att vår tolkning av deras åsikter och uppfattningar är korrekt. Däremot har studien ett tydligt tillvägagångssätt för att framhäva transparens och trovärdighet. Studien har ett tydligt metodkapitel där det går att läsa sig till hur processen med studien har gått till, något som ökar trovärdigheten. Samtidigt kommer respondenterna att få ta del av studien när den är färdigställd.

8.5.1 Reliabilitet och validitet

Validitet och reliabilitet är kvalitetskriterier som används vid granskning av en studies kvalitet. Validitet beskriver om studiens mätningar verkligen mäter det som avsetts att mätas. Reliabilitet handlar om studiens resultat går att återskapa eller imiteras av andra forskare under så lika förhållanden som möjligt. Dessa begrepp är inte lika applicerbara på kvalitativ metod, exempelvis kring kvalitativ forskning med intervjuer som datainsamlingsmetod (Bryman 2018, s. 465–467). Begreppen är i större utsträckning mer applicerbara på kvantitativ forskning eftersom kvantitativ metodik handlar om att beskriva kvaliteten i kvantitativa studier med hjälp av kvantifierbara data, gärna det som går att mäta med siffror. Som en konsekvens av detta har alternativa kriterier som vardera har motsvarigheter inom kvantitativ forskning för denna studies tillförlitlighet använts. Lincoln och Guba (1985, s. 290–292) presenterade trovärdighet, överförbarhet och pålitlighet som nya begrepp inom den kvalitativa forskningen. Dessa alternativa kriterier är mer adekvata eftersom de är specifikt utformade för de problem som den kvalitativa forskaren eventuellt möter i kvalitativ forskning.

Pålitligheten på en studie går att jämföra med reliabilitet (Bryman 2018, s. 468). Studiens pålitlighet förstärks genom att alla moment och vägval beskrivs genomgående, samt att relevanta bilagor bifogas, exempelvis intervjuguide. Detta kriterium uppfylls i denna studie genom att samtliga delar finns med i det färdiga arbetet där de är tydligt formulerade. Vidare har det skett en kontinuerlig granskning under studiearbetets gång av en handledare och i slutfasen av examinator med mycket goda kunskaper inom forskning och om ämnet.

Trovärdighet går att kopplas till intern validitet. Detta skapas genom att forskaren på ett transparent och tydligt sätt beskriver samtliga moment och hur undersökningen har genomförts (Bryman 2018, s. 467). Under analyseringsprocessen av empiriskt material är det av signifikant betydelse att koderna genom nyckelord och citat är proportionerliga, samt att det är de mest tillförlitliga och huvudsakliga begreppen samt citaten som analyseras. Under studiens gång har målet varit att beskriva studiens metodik, urval och tillvägagångssätt på ett tydligt och transparent sätt som omständigheterna tillåter. Detta har syftat till att uppnå så hög grad av trovärdighet som möjligt i enlighet Brymans (2018) beskrivning. Som diskuterades i metodkapitlet hade trovärdigheten förstärkts om resultatet skickats tillbaka till respondenterna för godkännande och för att kunna bekräfta att författarna till denna studie har gjort en korrekt analys. Bedömningen att det inte fanns tid för detta gjordes i ett tidigt skede av författningsprocessen, varpå en form av validering skedde i direkt anslutning till intervjuerna när författarna frågade respondenterna om deras svar uppfattats korrekt, det vill säga en form av muntlig avstämning. Samtidigt hade författarna till denna studie på förhand skickat ut intervjuguiden till respondenterna med syftet att respondenterna skulle hinna bekanta sig med frågorna. Förhoppningen var att det skulle bidra till tydligare och utförligare svar under själva intervjutillfället. Detta har minskat risken för feltolkning eller missförstånd och således förstärkts resultatets trovärdighet.

Överförbarheten kopplas till extern validitet, vilket handlar om att forskaren ska tydliggöra fördjupad och detaljerad redovisning av den data som samlats in under studien. Avsikten med detta är att läsaren ska få en så detaljerad bild som möjligt som sedan kan användas för att bedöma om studiens resultat är generaliserbart eller inte. Studien använder sig av “thick

description” för att nå överförbarhet genom att ge detaljerade redogörelser av vad som framkommit vid analys och vid intervjuer (Bryman 2018, s. 468).

8.6 Slutsats

Av resultatet framgår det att de tjänstemännen som verkar närmare medborgarna präglas mer av demokratiska värden och Lundquists (2001) teori om offentligt etos. Resultatet visar också att de mer inflytelserika och högre uppsatta tjänstemännen är mer präglade av ekonomiska värden, rationalitet och nyttomaximerande. Det går därför att beroende på kontext utläsa olika typer av värden som ligger till grund för tjänstemännens uppfattningar. De kan handla om offentligt etos och public choice beroende på respektive tjänstemans inflytande. Slutsatsen blir att det inte råder någon konsensus mellan de offentliga tjänstemännen gällande vilken styrningsform som är att föredra. Men resultatet visar att de tjänstemän som arbetar längre ner i förvaltningshierarkin uppfattar statlig styrning som mer legitim med hänvisning till universalism och jämlikhet. Likaså visar resultatet att de tjänstemän som arbetar högre upp i förvaltningshierarkin uppfattar kommunal styrning som mer lämplig med hänvisning till lokalkännedom och kommunens egen förmåga att hantera och förvalta lokala angelägenheter. Studiens allra viktigaste slutsats blir att ju närmre en tjänsteman befinner sig den lokalpolitiska maktens kärna, desto större är benägenheten att föredra kommunal styrning. Likaså är de tjänstemännen som verkar längst ifrån den lokalpolitiska maktens kärna mer benägna att föredra statlig styrning och att de känner mer lojalitet gentemot medborgarna. Det finns alltså en distinktion gällande tjänstemännens lojalitet och uppfattning gentemot respektive styrningsform baserat på tjänstemannens roll, status, möjlighet att nyttomaximera och inflytande i Svenljunga kommun.

9 KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

Alvehus, J. (2019). *Skriva uppsats med kvalitativ metod: en handbok*. Liber AB.

Bengtsson, H. (2012). *Offentlig förvaltning: att arbeta i demokratins tjänst*. Gleerups utbildning. urn:nbn:se:hh:diva-4971

Bengtsson, H. & Melke, A. (2019). *Vår offentliga förvaltning*. Gleerups Utbildning AB

Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber AB.

Börjesson, A. (2022). Välfärdsstatens tjänare eller herre?: Försäkringskassans självideologi som förklaring till utomparlamentarisk förändring av sjukförsäkringen. *Arbetsmarknad och arbetsliv*, 2022, Vol.28 (2), p.12.

Christensen, T., Laegred, P., Roness, P., & Rovik, K-A (2004). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Liber AB

Dagens Nyheter (2023). *Beslut: Göteborgs anställda behöver inte anmäla papperslösa*. <https://www.dn.se/sverige/beslut-goteborgs-anstallda-behover-inte-anmala-papperslosa/> [2023-09-20].

Dahlberg, U. (@socialdemokraternaimark) (2023). *Kommunstyrelsen fattade idag beslut om att skicka en skrivelse till Regeringen [...]*. [Facebookinlägg]. 27 september. [2023-09-27]

Ding, I. (2020). Performative Governance. *World Politics; Princeton*, 72(4) s. 525–556 DOI:10.1017/S0043887120000131

Dir. 2022:91. *Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2022/06/dir.-202291>

Dir. 2023:126. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12)*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2023/08/dir.-2023126>

Firidin, E. (2022). Public administration and Public Choice Teory. *The Handbook of Public Administration*, 2 (s.17–32).

Gjaltema, J., Biesbroek, R. & Termeer, K. (2020). From government to governance to meta-governance: a systematic literature review. *Public management review*, 22(12), s. 1760–1780 DOI: 10.1080/14719037.2019.1648697

Gustafsson, A. (2007). *Kvinnor eller män i lokalpolitiken – spelar det någon roll?* I Siverbo, S. (red.) *Demokratisk och effektiv styrning*. Studentlitteratur, s. 289–324.

- Gustafsson, A. (1996). *Kommunalt självstyre*. Agne Gustafsson och SNS förlag.
- Hall, P. & Löfgren, K. (2006). *Politisk styrning i praktiken*. Liber AB
- Holm, L. & Salas, O. (2021). *Förstå nationalekonomi*. Studentlitteratur
- Hysing, E. & Olsson, J. (2012). *Tjänstemän i politiken*. Studentlitteratur.
- Johansson, V. (2018). Meritokrati. I Johansson, V, Lindgren, L, & Montin, S. (red.) Den kommunala statliga ämbetsmannen. Studentlitteratur. s. 87–102.
- Justesen, L. & Mik-Meyer, N. (2011). *Kvalitativa metoder: från vetenskapsteori till praktik*. Studentlitteratur.
- Karlsson, T.S. (2017). *New public management: ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Studentlitteratur.
- Lindgren, L. (2018). Arbetsuppgifter och roller i juridifieringens spår. I Johansson, V, Lindgren, L, och Montin, S. (red.) Den kommunala statliga ämbetsmannen. Studentlitteratur. s. 147–161.
- Lindgren, L. (2018). Juridifiering i statlig styrning av skolan och äldreomsorgen. I Johansson, V, Lindgren, L, och Montin, S. (red.) Den kommunala statliga ämbetsmannen. Studentlitteratur. s.127–144.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (2001). *Tystnadens förvaltning*. Socialstyrelsen.
https://www.socialstyrelsen.se/_api/publication/huvuddokument/?artikelnummer=2001-123-52
- SFS 2017:900. Förvaltningslag.
- SFS (2017:725). Kommunallag.
- Statistiska Centralbyrån (2022). *Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2022 och befolkningsförändringar 2022*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/folkmangd-och-befolkningsforandringar---helarsstatistik/folkmangd-i-riket-lan-och-kommuner-31-december-2022-och-befolkningsforandringar-2022/>. [2023-11-24]
- Svenljunga Kommun (2023). *Förvaltningar och nämnder*.
<https://www.svenljunga.se/kommun--politik/politik-och-beslut/namnder-och-forvaltningar>
- Vogelssang-Coombs, V & Miller, M. (1999). Developing the governance capacity of local elected officials. *Public Administration Review*, 59(3), s. 199–217. DOI: 10.2307/3109949

10 BILAGOR

10.1 Bilaga 1 – Mejlutskick

Hej!

Vi är två studenter som studerar på Kandidatprogrammet i offentlig förvaltning vid Akademin för vård, arbetsliv och välfärd på Högskolan i Borås. Som en del i utbildningen gör vi ett examensarbete på kandidatnivå. Vi skriver till dig angående en forskningsstudie om uppfattningar kring styrning och påverkan från staten jämfört med den egna kommunen inom utbildningsförvaltning och äldreomsorgsförvaltning

Syftet med studien är att få ökad förståelse för hur dessa uppfattningar påverkar kommunala tjänstemäns arbete och beslutsfattande. Eftersom du har en viktig roll inom i Svenljunga kommun, skulle vi vara tacksam om du skulle kunna avsätta lite tid för en intervju där vi kan diskutera dina insikter och erfarenheter.

Intervjuupplägg:

- Plats: Konferensrum, grupprum eller kontor i Svenljunga kommun alternativt virtuell plattform som Zoom/Teams.
- Varaktighet: Cirka 40–60 minuter.
- Datum: Enligt överenskommelse.

Din medverkan i denna studie skulle vara ovärderlig och din kunskap kommer bidra till en djupare förståelse för ämnet. Vi försäkrar dig om att alla svar kommer att behandlas konfidentiellt och användas anonymt enbart för forskningsändamål.

Om du är intresserad av att delta eller om du har några frågor, så är det bara att svara på detta mejl eller höra av dig någon av oss undertecknade.

Tack för din tid och ditt eventuella engagemang. Vi ser fram emot möjligheten att höra dina tankar.

Vänliga hälsningar,

John Åkesson
johnakesson65@gmail.com
073 311 88 35

William Solum-Faeste
william.solum-faeste@hotmail.com / William.solum-faeste@svenljunga.se
070 620 00 97

10.2 Bilaga 2 – Intervjuguide

Generell information

1. Vilken yrkestitel har du?
2. Kan du beskriva din roll och hur ser du på ditt ansvar inom Socialförvaltningen / Barn- och utbildningsförvaltningen?

Styrning generellt

1. Om du utgår från din yrkesroll när jag säger styrning; vad tänker du på då?
2. Vad innebär statlig styrning respektive kommunal styrning för dig?
3. Det finns ju olika former av styrmedel. Bland annat juridiska styrmedel som lagar, förordningar och regelverk samt ekonomiska styrmedel som budget, skatter osv. Vad tror du är det styrmedel som påverkar dig mest i ditt arbete?
4. Hur ser du på balansen mellan styrning och autonomi i din nuvarande roll?

Styrning från staten

1. Hur påverkar nationella lagar och riktlinjer din verksamhet inom Socialförvaltningen / Barn- och utbildningsförvaltningen?
2. Vilka fördelar respektive utmaningar ser du med den nuvarande statliga styrningen?
3. Hur ser du på ekonomisk styrning från staten?
4. Hur ser du på kvalitetskontroll och resultatmätning från staten?

Styrning från kommunen

1. Hur ser du på den kommunala styrningen och hur den skiljer sig från den statliga styrningen?
2. Vilka möjligheter och utmaningar kan du se gällande självständighet på kommunal nivå?
3. Hur ser du på kommunala direktiv från den lokala politiken (kommunala förordningar) från kommunen?
4. Hur ser du på ekonomisk styrning från kommunen?
5. Hur ser du på kvalitetskontroll och resultatmätning från kommunen?

Åsikt

1. Kan du ge exempel på konflikter mellan statliga och kommunala intressen i ditt arbete? Hur kan man lösa dessa dilemman inom din förvaltning?
2. Vilken typ av styrning föredrar du? Statlig eller lokal (kommunal)? Motivera?

Beslut

1. Hur förhåller du dig till styrning i ditt vardagliga arbete? När du fattar beslut exempelvis?
2. Finns det områden där du upplever att det är svårt att balansera centrala direktiv med lokala behov?

Reflektion

1. Hur tror du att framtida förändringar i statlig styrning kan påverka er verksamhet?
2. Vilka förändringar inom kommunal styrning skulle du önska för att förbättra arbetet inom Socialförvaltningen / Barn- och utbildningsförvaltningen?

Avslutande frågor

1. Finns det något annat viktigt kring ämnet styrning och påverkan som du skulle vilja lyfta fram?



HÖGSKOLAN I BORÅS

Besöksadress: Allégatan 1 · Postadress: 501 90 Borås · Tfn: 033-435 40 00 · E-post: registrator@hb.se · Webb: www.hb.se