



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
SOCIOLOGISKA INSTITUTIONEN

Examensarbete för Master

i sociologi med samhällsanalytisk inriktning, 30 hp

*Stabilitet i förändring*  
Om tillitsrelationer i en kommunalpolitisk kontext

*Karin Berg*

Handledare: Micael Björk

VT 2010

## **Abstract**

**Title:** Stabilitet i förändring - Om tillitsrelationer i en kommunalpolitisk kontext / [Stability in change - Interpersonal trust in the context of local government politics]

**Author:** Karin Berg

**Supervisor:** Micael Björk

**Examiner:** Anna-Karin Kollind

**Type of thesis:** Master thesis in sociology, 30 higher education credits

**Date:** VT 2010

### **Aims and objectives:**

The aim of the thesis is to study the relationship between politicians and public servants in the context of local government politics. Earlier research on the subject has examined the relationship from a political science perspective and focused on the concepts of leverage, responsibility and accountability, legitimacy, and authority. Complementing earlier research, this thesis explores the relationship further by using the concept of interpersonal trust and by examining it from a sociological point of view. To provide a better understanding of the relationship, this thesis examines how trust, understood as expectations, stabilises into something taken for granted. This stabilisation is then discussed using sociology of emotions and cognitive theory, in particular the concepts of sensemaking and collective mind. The thesis also discusses possible threats against the interpersonal trust between politicians and public servants. The research questions formulated in this thesis are: *Why is trust important? How are mutual cognitive and emotional expectations stabilised between politicians and public servants? What potential threats are there against trust within the relationship and within local government politics?*

### **Method and data:**

To achieve the aim of this thesis, a case study method is used in which theory and empirics are mutually generated and elaborated on. The empirical data was mainly collected through interviews with both politicians and public servants. Four politicians and four public servants have been interviewed.

### **Results:**

The results show that both politicians and public servants perceive their mutual relationship as positive and beneficial. The informants derive these positive perceptions as a consequence of the distinct set of roles that both politicians and public servants fulfil. The analysis shows that both politicians and public servants in leading positions have a central part in organisational sensemaking activities. The thesis also illustrates that the public servants are the primary producers of knowledge, even though the politicians are the ones responsible for the actions. According to the results, stability and a collective mind within the organisation combined with clear roles are important components in the relationship between politicians and public servants. Hence, a lack of these components might be a threat to trust within their relationships. The thesis also discusses what possible unintended consequences might come as result of the interpersonal trust between politicians and public servants.

**Keywords:** Interpersonal trust, sensemaking, sociology of emotions, politicians & public servants, New Public Management (NPM).

<b>Del I. Inledning och bakgrund .....</b>	<b>4</b>
1. Presentation av Ekhagens stadsdelsnämnd och förvaltning.....	5
2. Tidigare forskning.....	6
2.1 Den första stadsdelsreformen.....	6
2.2 Den kommunalpolitiska kontexten och New Public Management.....	7
2.3 Tjänstemannen som expert och professionell .....	8
2.4 Politikerns och tjänstemannens inflytande, legitimitet och ansvar .....	9
2.5 Tillitsforskning.....	10
3. Syfte och frågeställningar .....	11
4. Disposition .....	13
<b>Del II. Metod .....</b>	<b>13</b>
5. Fallstudieanalys som forskningsdesign.....	14
6. Val av fall .....	15
6.1 Förförståelse.....	15
6.2 Material och spridning av analysenheter .....	16
7. Intervjuer.....	16
8. Tillvägagångssätt .....	18
8.1 Analys och genomskinlighet .....	18
8.2 Mättnad och generalisering .....	18
9. Etiska överväganden .....	19
9.1 Information och samtycke .....	19
9.2 Anonymitet.....	20
9.3 Tillhandahållande av tolkningar och referat .....	21
<b>Del III. Teoretiska utgångspunkter .....</b>	<b>21</b>
10. Tillitsbegreppet .....	22
10.1 Tillit och andra besläktade begrepp .....	22
10.2 Tillitens performativa element .....	24
11. Tillitens emotionella komponenter .....	25
11.1 Emotionell gestaltning och bedömning .....	26
12. Tillitens kognitiva komponenter .....	27
12.1 Meningsskapande.....	27
12.2 Hänsynsfullt samhandlande .....	28
12.3 Organisering och tvetydigheter.....	29
13. Roller och rollteori.....	30

<b>Del IV. Resultat och analys.....</b>	<b>31</b>
14. Tillit i relation till tidigare forskning.....	31
14.1 Om ämbetsmannaidéal.....	31
14.2 Inflytande och ansvar.....	32
14.3 Legitimitet och auktoritet.....	34
15. Emotionella element i de studerade tillitsrelationerna.....	35
15.1 Tydliga roller som tillitsfrämjande element.....	36
15.2 Gestaltning och självpresentation.....	37
15.3 Acceptans och erkännande.....	38
15.4 Tjänstemännens förståelse för politikerna.....	39
16. Kognitiva element i de studerade tillitsrelationerna.....	40
16.1 Organisationsklimat och stabilitet.....	40
16.2 Presidiets meningsskapande och stadgande roll.....	41
16.3 Stadgande handlingar och meningsgivande.....	42
16.4 Meningsskapande skillnader för majoritet och opposition.....	43
16.5 Stabilitet som ett oväntat resultat.....	43
<b>Del V. Sammanfattning av resultat och avslutande diskussioner.....</b>	<b>44</b>
17. Vad tillit innebär och varför tillit är viktigt.....	44
18. Kognitiv och emotionell stabilisering av tillit.....	45
18.1 Kognitiv stabilisering.....	45
18.2 Emotionell stabilisering.....	45
19. Möjliga hot mot tillit.....	46
20. Diskussion.....	48
20.1 Den goda tillitens oavsedda konsekvenser.....	48
20.2 Den kommunalpolitiska kontexten bortom Ekhagen.....	49
21. Fortsatt forskning.....	50
22. Slutord.....	51
<b>Del VI. Referenser.....</b>	<b>52</b>
Internetkällor.....	55
<b>Bilagor.....</b>	<b>56</b>
Bilaga 1. Exempel på kodning.....	56

## Del I. Inledning och bakgrund

Nämnden ska ta beslut om ett tjänsteutlåtande där man vill godkänna delar av utlåtandet men stryka ett par textstycken. En oppositionspolitiker frågar: *"Kan man göra sådär?"* och stadsdelschefen svarar *"ja det är det enkla"*. Samma politiker svarar att *"då gör vi det svåra"* och hela mötet skrattar till, antagligen för att politikern driver med sig själv genom att skämta om att politiker alltid vill krångla till det. Stadsdelschefen påpekar att *"det lättaste är ju att ta det i sin helhet"* och samma politiker replikerar med en skämtsam ton och säger *"nej det vill vi ju inte"*. Inga fler kommentarer och man går vidare till resterande fem punkter som ingen har några kommentarer på. Det aktuella tjänsteutlåtandet bifalls med vissa strykningar. I en intervju dagen efter med nämndens sekreterare refereras till samma passage på mötet som ett exempel på att politikerna har sista ordet. Nämndens sekreterare menar att eftersom alla vet sina roller så bäddar också klimatet på mötet för en skämtsam ton.

(Observationsanteckning mars 2010)

Stig Montin (2006) skriver om "professionaliseringen av den kommunala förvaltningen" och menar att rollen som förtroendevald har förändrats de senaste 30-40 åren. Montin tycker sig se ett dualistiskt förhållningssätt mellan politik och förvaltning, till skillnad från tidigare mer integrerade förhållningssätt. Det kommunala styrelseskicket närmar sig "det som i långa tider gällt för statsförvaltningen, nämligen en självständig myndighetsorganisation" (Montin 2006 s. 19). Den här uppsatsen studerar tillitsrelationer mellan politiker och tjänstemän mot bakgrund av den professionalisering som Montin beskriver.

I den återgivna observationsanteckningen ovan visas hur lokala fritidspolitiker och tjänstemän förhåller sig till sina roller. Rollen för tjänstemannen respektive politikern skiljer sig åt. Tack vare de skilda roller och de tydliga förväntningar på varandra som dessa innebär skapas ett tillitsfullt, entydigt och trevligt klimat. Tillitsrelationer i den lokalpolitiska kontexten är föga utforskade men i denna studie lyfts de fram och diskuteras. Tillit betraktas generellt som viktigt för att hålla samman relationer. Tillit kan därmed tänkas vara viktigt inom den kommunalpolitiska sektorn där politikerna, engagerade på sin fritid, är beroende av tjänstemännen och deras arbete. I början av 1990-talet genomfördes en stadsdelsreform som innebar att Göteborgs kommun delades in i 21 stadsdelar vilka styrs av nämnder med uppdrag att förse stadsdelens invånare med förskola, skola, äldreomsorg och stöd inom individ- och familjeomsorg/funktionshinder med mera. I början av 2010 beslutade kommunfullmäktige att minska antalet stadsdelar till 10 vilket ska vara verkställt innan årsskiftet 2010/2011 (Göteborgs kommun 2010). Mot bakgrund av den aktuella stadsdelsreformen studerar jag relationen mellan politiker

och tjänstemän i stadsdelsnämnden Ekhagen (fiktivt namn) i sammanslagningen med en annan stadsdelsnämnd. Reformarbetet ingår i en ny organiseringsform för den offentliga förvaltningen som har till syfte att skapa en mer professionaliserad och effektiv förvaltning. Målet med uppsatsen är att studera om det finns tillit mellan politiker och tjänstemän i denna förändringsprocess och hur tillitsrelationer i så fall uttrycks i denna kontext. På så vis kan min uppsats sägas ta sig an ett kritiskt fall.

Uppsatsens huvudsakliga fokus är den mellanmännsliga tilliten mellan politiker och tjänstemän. Att studera tillitsrelationer är av såväl vetenskapligt som politiskt intresse, då tjänstemannarollen intar en angelägen och central del i kommunala och offentliga verksamheter (Lundquist 1998 s. 266). Tillit bör betraktas som en komponent bland andra i relationen mellan politiker och tjänstemän. Uppsatsens syfte är att utforska om, och i så fall varför, tillit är viktigt. Den tes uppsatsen utgår från är att tillit är en sammanhållande komponent i relationen mellan politiker och tjänstemän.

Uppsatsen inleds med en presentation av Ekhagens stadsdelsnämnd och förvaltning för att ge läsaren en förståelse för stadsdelens uppbyggnad och funktion. Mot bakgrund av tidigare forskning och de resultat som en sådan läsning erbjuder formuleras uppsatsens syfte och frågeställningar. Den tidigare forskningen inleds med en kort presentation av de studier som gjordes i samband med den stadsdelsreform som genomfördes 1990. Sedan presenteras tidigare forskning tematiskt utifrån de olika perspektiv genom vilka relationen mellan politiker och tjänstemän har studerats. Därpå följer ett avsnitt om tillitsforskning, samt syfte och frågeställningar.

### ***1. Presentation av Ekhagens stadsdelsnämnd och förvaltning***

Göteborgs Stad är i skrivande stund indelad i 20 stadsdelsnämnder som snart ska bli tio<sup>1</sup>. Stadsdelsnämnderna ansvarar för förskola, grundskola, individ- och familjeomsorg, social omsorg för funktionshindrade och äldre samt bibliotek och fritidsverksamhet. Ledamöterna i nämnden är politiskt tillsatta och utses av kommunfullmäktige. Varje nämnd består av elva ledamöter och sex ersättare. Politikerna i nämnden är fritids- eller lekmanpolitiker. Stadsdelsförvaltningen ansvarar för de underlag och förslag som ska

---

<sup>1</sup> De tidigare 21 stadsdelarna har minskats till 20 genom en sammanslagning av två stadsdelar vid årsskiftet 09/10.

behandlas i nämnden samt verkställer det som nämndens politiker beslutar om. Förvaltningen leds av en stadsdelschef (Goteborg.se 2010-05-29). I stadsdelsnämnderna finns i regel ett presidium som består av stadsdelschefen och nämndens sekreterare från förvaltningens sida samt i vissa stadsdelar kan andra chefstjänstemän ingå såsom ekonomichef. Politikerna representeras av nämndens ordförande, vice ordförande och 2:a vice ordförande. Inför varje nämndmöte samlas presidiet för att diskutera kommande frågor och annat som rör nämnden och förvaltningen. I presidiet ingår två politiker från majoriteten och en från oppositionen. Mellan presidiemötena och nämndmötena samlas respektive politikergrupper, majoriteten och oppositionen var för sig i så kallade förmöten, för att gå igenom och diskutera de frågor som är aktuella. I uppsatsen har fyra chefstjänstemän intervjuats, varav en utgörs av stadsdelschefen. Intervjuats har också fyra politiker från nämnden, två tillhörande majoriteten i nämnden och två från oppositionen. Hur detta arbete mer i detalj har gått till återkommer jag till i mitt metodkapitel.

## ***2. Tidigare forskning***

### **2.1 Den första stadsdelsreformen**

Jörgen Westerståhl (1995b) sammanfattade de förtroendevaldas och tjänstemännens roller efter "den första" stadsdelsreformen i början av 1990-talet och menade att de hade blivit tydligare. Övergången från sektorspolitiker till allmänpolitiker upplevdes som positivt av politikerna (Westerståhl 1995a s. 19). Inom de då nya stadsdelsnämnderna förekom en viss specialisering genom att politikerna delat upp olika områden mellan sig så att en ledamot fokuserade på skolfrågor, en annan på äldreomsorg och så vidare. Westerståhl lyfte fram stadsdelschefens centrala ställning, hur kommunikationen strömmar genom honom/henne och poängterar att politikerna inte är, eller får bli, en del av eller ombud för verksamheten. Westerståhl lyfte fram hur reformen tydligare hade kommit att lyfta fram brukarperspektivet i den kommunala servicen (Westerståhl 1995a s. 30). Hans studie tecknar bilden av en tjänsteman som har en överlägsen sakkunskap, vilket alla är "medvetna om liksom att man i hög grad är beroende av denna kunskap" (Westerståhl 1995a s. 36). Politikerna företräder "sunt förnuft" genom deras kunskap om den lokala opinionen samt deras lokala erfarenheter. I samma projekt som Westerståhls studier gjorts har också Sten Jönsson och Rolf Solli (1995) jämfört stadsdelschefernas förtroenderelationer till stadskansliet, kommunstyrelsen, verksamheten och nämnden. Den sistnämnda relationen, mellan stadsdelschefen och nämnden, tillskrevs störst

förtroende. En orsak till det stora förtroendet mellan stadsdelschefen och nämnden, menar Jönsson och Solli (1995 s. 161), är ”att det inte finns särskilt mycket politik i nämnden vilket ger stort utrymme för rationella (läs tjänstemännens) lösningar”.

## **2.2 Den kommunalpolitiska kontexten och New Public Management**

Relationen mellan politiker och tjänstemän bör betraktas mot bakgrund av den omorganisering av offentlig förvaltning som skett de senaste 20-30 åren med syftet att öka effektiviseringen i linje med idéer och funktioner hämtade från den privata sektorn (Henriksson 2008; Power 1999). Denna ”nya” organisationsform har olika beteckningar men kallas här New Public Management (NPM). NPM drivs av produktions- och kostnadskontroll och administreras utifrån mål- och resultatstyrning. Styrningen i NPM är indirekt och präglas av en ökad tro på ledarskapets betydelse med betoning på ”command and control” samt ett tydligt fokus på flexibilitet (Hood 1991; Power 1999; Vedung 2004; Seddon 2008 s. 47). NPM syftar till att skapa konkurrens för att kunna få ned omkostnaderna i olika verksamheter och resultatet brukar bli utkontraktering och bolagisering av vissa verksamheter (Vedung 2004). NPM syftar till en fokusering på medborgare som kunder, eller brukare (Vedung 2004). Stadsdelsreformen i början på 1990-talet i Göteborg kan ses som ett resultat av denna idéströmning då syftet med stadsdelsreformen var demokrati och inflytande, decentralisering och lokala lösningar, helhetssyn och samarbete samt effektivitet och service (Nilsson 1995).

I en studie av en annan svensk kommun med en utpräglad NPM-organisation visade det sig att politikerna hamnade längre bort från den faktiska servicen (Rombach 2002). Deras arbete präglades mer av styrning vilken endast skedde på distans eftersom politikerna fick förlita sig på utvärderingar och material som de olika verksamheterna rapporterade in samt det material som kommunens tjänstemän beredde. Efter förändringen av kommunens struktur och styrinstrument upplevde både politiker och tjänstemän i den studerade kommunen att behovet av uppföljning hade ökat (Rombach 2002). Denna ökande efterfrågan av uppföljning, granskning och utvärdering påverkade professionaliseringen av förvaltningen. Anders Ivarsson Westerberg och Torbjörn Nilsson har studerat hur förvaltningstjänstemännen i större utsträckning tar sig an frågor och uppgifter som tidigare varit politikernas göromål. De menar att denna politisering av förvaltningen kan vara en effekt av en decentralisering där tjänstemännen måste fylla ”innehållet i de politiska målformuleringarna” (Ivarsson Westerberg & Nilsson 2009 s.



327), vilket också ingår som en del av den omorganisering av offentlig sektor som beskrivits ovan, alltså New Public Management.

### **2.3 Tjänstemannen som expert och professionell**

Inga Hellberg (1997 s. 29) skiljer mellan olika professionsroller där den professionella kan vara praktikern, experten eller eliten. Distinktionen mellan expert och elit gör hon på basis av huruvida experter ges ledande positioner eller ej inom en organisation. Hellberg studerade ombudsmän och experter inom fackförbunden och kom då fram till att det inte var experterna, anställda utifrån specialistkriterier såsom ekonomi eller juridik, som utgjorde ett problem för fackförbunden och dess förtroende "utan ombudsmännen i egenskap av specialiserade tjänstemän och fasta i en tjänstemannakarriär" (Hellberg 1997 s. 227-8). Det problematiska med specialiserade ombudsmän blir en ökad klyfta mellan fackförbunden och dess medlemmar. En möjlig tolkning är att ombudsmännen uppfattas som problematiska eftersom deras roller baseras på demokrati- och representativitetsideal till skillnad från experterna som inte knyts till sådana förväntningar. Robert Evan (2008) menar att problemet med experter idag är deras sociala inflytande och inte experterna i sig. Experter i form av byråkrater med "diskret makt", vilkas synsätt accepteras som auktoritativt av administratörer och politiker kritiserar Stephen Turner (2001 s. 140). Detta då deras expertauktoritet inte valideras av allmänna publikationer och prestationer och därför riskerar att hamna i konflikt med demokratiska processer.

Lennart Lundquist har kartlagt fyra normativa konstellationer vilka beskriver hur tjänstemannens roll i förvaltningen kan vara. *Ämbetsmannaskolan* betonar att tjänstemannen tjänar lagen och är oberoende av politikerna. *Politikerskolan* betonar att förvaltningen bör vara politikernas lydiga instrument och att tjänstemännen inte har rätt att avgöra om politikerna har rätt eller fel (Lundquist 1998 s. 107). I *experts skolan* (eller professionella skolan) betraktar man tjänstemannens expertkunskaper som en resurs och där tjänstemannens profession utgör normen för att bedöma tjänstemannens arbete. Vad gäller *intresseskolan* är utgångspunkten att brukare bör delta vid specificeringen av styrningen. Perspektivet är inriktat mot konfliktlösning med utgångspunkten att det alltid är nödvändigt att hantera olika gruppers intressen (Lundquist 1998 s. 108). De fyra olika konstellationerna kan spegla olika roller som politiker och tjänstemän har gentemot varandra. Dock fokuserar Lundquist på tjänstemännens roll och utvecklar inte vilken roll politiker får i relation till de olika tjänstemannarollerna.

## 2.4 Politikerns och tjänstemannens inflytande, legitimitet och ansvar

Nils Brunsson och Sten Jönsson (1979) har studerat politikerns förhållande till den verksamhet som bedrivs i stat och kommun. Brunsson och Jönsson utgår från politikerns problem, hur politiker genom sina beslut förväntas styra det offentliga handlandet med hjälp av myndigheter och förvaltningar. Författarna konkluderar att tjänstemannarollen i den kommunala förvaltningen utmärks av ovanligt mycket inflytande samtidigt som den också karaktäriseras av ovanligt få former för ansvarsutkrävande (Brunsson & Jönsson 1979 s. 78). Författarna pekar på de svårigheter politiker har att problematisera eller kritisera förvaltningens förslag eller underlag, vilket innebär att de inte bara måste visa att deras eget förslag är bra utan också att tjänstemännens förslag är mindre bra. Att ifrågasätta förvaltningens förslag är att "göra politik" av en fråga (Brunsson & Jönsson 1979 s. 71), vilket upplevs som negativt och besvärligt. I Brunssons och Jönssons studier visar man också på en skillnad mellan majoritetspolitiker och oppositionspolitiker, där politiker i majoritet får starkare bindningar till förvaltningen. Majoriteten påverkas av eller anpassas till tjänstemännens uppfattningar. Dessutom kan man tänka sig att tjänstemännen påverkas av vilken grupp som har inflytande i nämnden. Brunsson och Jönsson (1979 s. 85) talar då om ett ömsesidigt beroende mellan majoritet och förvaltning. I relation till detta påpekar författarna att "[p]olitikernas autonomi gentemot förvaltningen är ett ideologiskt krav som blir till något av ett dilemma" (Brunsson & Jönsson 1979 s. 87).

Per-Owe Norell (1989 s. 22) karaktäriserar fyra idealtypiska former av relationer mellan politiker och tjänstemän. Den första är förhållandevis oproblematiserad och utgår från att politiker ägnar sig åt politik och tjänstemännen åt administration. I den andra idealtypen deltar båda grupperna i formandet av politiken men tjänstemännen bidrar med fakta och kunskap och politikern svarar för intresseanknytning och värderingar. Den tredje formen påminner mycket om den andra men fokus är på att "[p]olitikerna artikulerar breda, mera diffusa intressen som rör den oorganiserade massan av individer, medan tjänstemännen förmedlar trängre och mera uttalade intressen som kan hänföras till organiserade grupper" (Norell 1989 s. 22). Politikerna beskrivs som passionerade, medan tjänstemännen är "förtänksamma, koncentrerade, praktiska och pragmatiska" (Norell 1989 s. 22). Den fjärde relationsformen presenterar Norell som en slags hybrid, där tjänstemannen har politiserats och politikern har byråkratiserats. Experterna söker, enligt Norell (1989), legitimitet inom den egna gruppen för sina handlingar och präglas av ett

försvar för kunskap och vetenskaplighet som ibland kan gynna experternas intressen. Detta skulle i praktiken innebära att tjänstemännen skulle söka legitimitet inom förvaltningen snarare än inom nämnden.

Linda Snecker (2007) har studerat legitimitetsbegreppet i relationer mellan politiker och tjänstemän i en kommunal organisation. Hon menar att en rättvis ansvarsfördelning sker ”genom en kombination av auktoritet, resurser, kontroll och stöd” (Snecker 2007 s. 10) och att fördelningen sker via tjänstemännen. Snecker diskuterar också betydelsen av tillit inom organisationen i relation till begreppen ”accountability” och ”responsibility”, där det förstnämnda kan sägas spegla en mer tjänstemannamässig ansvarighet och det sistnämnda ett mer personligt och politiskt ansvar. I citatet nedan illustreras det problem som Sneckers (2007 s. 40-41) studie belyser:

Vart [sic] problematiken ligger är hur långt deras roll sträcker sig; vad kan en politiker besluta om men inte en tjänsteman? Det är en fråga som inte är lätt att besvara och som [man] måste ta extra hänsyn till inom ansvarstagandet eftersom det politiska och professionella ansvaret ligger så pass nära varandra att det nästan konkurrerar, men om fel ansvar tas av fel person så kan detta undergräva exempelvis politikernas legitimitet.

För att förstå hur denna problematik hanteras rent praktiskt måste vi vända oss till forskningen om tillit.

## **2.5 Tillitsforskning**

Julia Grosse (2007) har gjort en forskningsöversikt i vilken hon tematiserat tillitsforskningen i Norden utifrån disciplinerna filosofi och teologi, statsvetenskap, sociologi, ekonomi samt psykologi. Studierna tar sin utgångspunkt i internationella, främst amerikanska forskningsbidrag. I de filosofiskt orienterade studierna utgör tillit huvudtemat till skillnad från de andra disciplinerna, där det främst är tillämpning som står i fokus. Inom det filosofiska fältet verkar de flesta sluta upp bakom Niklas Luhmanns tes, att tillitens syfte är att reducera komplexitet. Tillit förknippas på ett självklart sätt med ”mer eller mindre beräknande eller förutsedd ömsesidighet” (Grosse 2007 s. 19). Tillit har alltså främst betraktats som något reflexivt men vissa inslag i den tidigare tillitsforskningen betraktar tillit som en regulativ mekanism. Inom statsvetenskapen utgör tillit ett centralt begrepp för att förstå samhällets politiska ordning, där de huvudsakliga forskningsområdena kan sägas vara rättssäkerhet/laglydighet, trygghet i relationen stat-medborgare samt tillit i former av socialt kapital.

Inom sociologin har tillit studerats som både en inlärnings- eller socialiseringsprocess och

som en kontrollmekanism i sociala interaktioner. Tillitens funktion betraktas då som en sammansmältning av det individuella och det kollektiva med syfte att minska antalet handlingsalternativ. Grosse exemplifierar den sociologiska tillitsforskningen utifrån ett flertal aktionsfält såsom kriminologi, handel och konsumtion, etnicitet samt (post)modernitet och risk. Tillit har också studerats i relation till information, expertis och kunskap där tillitsbegreppet ligger nära trovärdighet. Grosse skriver: "En gemensam tanke är att tillit, speciellt i bemärkelsen tilltro, är nödvändigt för att leva, men kärnan ligger i att lita på expertis och kunskap" (Grosse 2007 s. 39). En stor del av tillitsforskningen på det här området rörande expertis och kunskap behandlar relationer mellan styrande och styrda. Grosse (2007) finner en stark underrepresentation av kvalitativa studier till förmån för kvantitativa mätningar och standardiserade enkätfrågor. Bristen i att kvantitativt studera tillit är att det då betraktas som ett standardiserat begrepp vilket kan mätas men inte beskrivas och utforskas på det mångsidiga sätt som kvalitativa studier har möjlighet till.

\*\*\*

Kännetecknande för den forskning jag presenterat ovan är att studiet av politiker och tjänstemän har utgått från antingen politikernas *eller* tjänstemännens perspektiv. I uppsatsen finns ingen sådan dikotomisering. Jag utgår från både politikerns och tjänstemannens perspektiv. Politikerna har tidigare studerats utifrån deras möjlighet att styra den offentliga organisationen och deras möjligheter att påverka. Såväl i relation till politikerna som till tjänstemännen beaktas relationen utifrån styrning, inflytande, ansvarsutkrävandes samt begreppens relation till tillit. Tillit som ett mellanmänniskt begrepp har inte etablerats i någon större omfattning i den tidigare forskningen om offentlig förvaltning. I föreliggande uppsats studeras tillit i de mellanmänniska processerna på ett lokalpolitiskt plan.

### ***3. Syfte och frågeställningar***

Utifrån tidigare forskning har flertalet komponenter skisserats vad gäller relationen mellan politiker och tjänstemän såsom inflytande, ansvar, legitimitet, auktoritet och idealtypiska modeller för relationen mellan politiker och tjänstemän. Uppsatsens syfte är att studera tillitsrelationer inom en kommunalpolitisk kontext. Tillit är en komponent bland flera i relationen mellan politiker och tjänstemän. Tilliten är i sin tur uppbyggd av kogni-

tiva och emotionella element. Dessa element rymmer ett antal mekanismer. Exempel på emotionella mekanismer är gestaltning, acceptans och erkännande (vilka presenteras senare). En viktig utgångspunkt är också att tillitsrelationerna måste problematiseras i relation till den ”nya” organisationsformen NPM. Min avsikt är dock inte att göra detta utifrån ett ansvarighets- eller legitimitetsperspektiv (så som statsvetenskaperna gärna gör) utan istället vill jag betona det sociologiska och socialpsykologiska i relationen. Uppsatsen studerar mellanmänniska processer med hjälp av emotionssociologiska och meningsskapande perspektiv. Studiens resultat problematiseras i förhållande till makt. Det sociologiska perspektivet på makt som tillämpas i uppsatsen handlar om dolda antaganden om administrativa rutiner och andra beståndsdelar som tycks bli tagna för givet i den politiska styrapparaten (McKinlay & Starkey 1998:4).

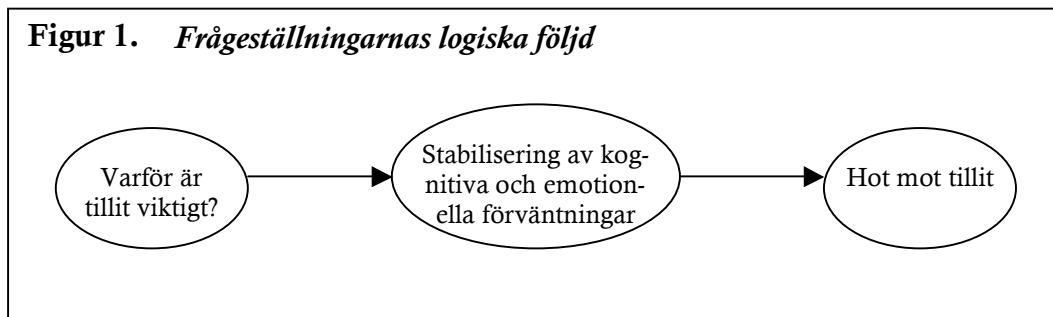
Syftet med uppsatsen är att studera tillitsrelationer i en kommunalpolitisk kontext där Göteborgs stadsdelar ska bli 10. Tillitsbegreppet är uppsatsens kärna och handlar om hur vi förhåller oss till en osäker framtid. Politikernas och tjänstemäns relation studeras utifrån kognitiva och emotionella perspektiv. Perspektiven utgår från relationernas informella, snarare än deras juridiska och formella komponenter. Uppsatsens primära syfte är att studera hur förväntningar stabiliseras till något självklart i tillitsrelationen mellan politiker och tjänstemän. Uppsatsens sekundära syfte är att studera möjliga hot som kan finnas mot tillitsrelationerna med utgångspunkt i teori, tidigare forskning samt analysens resultat. Uppsatsens allmänna intention är att studera tillit för att bättre förstå relationen mellan politiker och tjänstemän. Den teoretiska ambitionen är att utveckla förståelsen av tillitsbegreppet, inte minst i relation till kognitiva och emotionella perspektiv. Uppsatsens resultat har också för avsikt att bidra med perspektiv på tillitens praktiska nytta för politiker och tjänstemän, framförallt inom den kommunala förvaltningen.

För att möta uppsatsens syfte används tre frågeställningar. Dessa är:

- *Varför är tillit viktigt?*
- *Hur stabiliseras ömsesidiga kognitiva och emotionella förväntningar bland politiker och tjänstemän?*
- *Vilka eventuella hot mot tilliten kan finnas i relationen mellan politiker och tjänstemän?*

Den första forskningsfrågan besvaras främst utifrån tidigare forskning och teoretiskt förda resonemang. Den andra forskningsfrågan bygger på den första och studeras empiriskt,

med hjälp av teoretiska begrepp, i det valda fallet. Den tredje forskningsfrågan följer av de två första där konsekvenser av teori och analys konstituerar utgångspunkten. Frågeställningarnas logiska följd illustreras i figuren nedan. Figuren syftar till att belysa hur frågeställningarna implicerar att tidigare frågeställning besvaras. För att besvara den andra frågeställningen krävs således att den första besvaras och den tredje frågeställningen fodrar ett svar på den andra frågeställningen.



#### **4. Disposition**

Uppsatsen består av fem delar. Den första delen har redan behandlats. Härfter följer uppsatsens andra del där valet av fallstudiedesign diskuteras, tillvägagångssätt och etiska övervägningar problematiseras. I uppsatsens tredje del introduceras uppsatsens teoretiska perspektiv. Perspektiven utgörs främst av Luhmanns teori om tillit som komplexitetsreducerande mekanism, Jack Barbalets syn på emotioner som tillitens bas samt Karl E. Weicks perspektiv på meningsskapande och organisering. I uppsatsens fjärde del presenteras analysens resultat. Analysen knyter först an till tidigare forskning för att sedan övergå till tillitens förväntningsreducerande, kognitiva och emotionella element. I uppsatsens femte och sista del sammanfattas studiens resultat i en återkoppling till forskningsfrågorna. Uppsatsen avslutas med en diskussion om huruvida tillit kan utgöra en risk eller möjlighet i en lokal kommunalpolitisk kontext. Slutligen ges förslag på fortsatt forskning mot bakgrund av de resultat som presenterats.

## **Del II. Metod**

Uppsatsens ansats ligger nära den abduktiva forskningsstrategin. Detta för att analysen tar sin utgångspunkt i vardagsbegreppen, det vill säga de begrepp som intervjupersonerna själva använder. Ambitionen är att relatera denna empiri till teoretiska begrepp med målet att beskriva, förstå och förklara socialt liv utifrån människors motiv och

beskrivningar. Abduktion är den metod för slutledning som uppsatsen bygger på, vilket betyder att empirin utvecklas samtidigt som teorin förfinas och justeras i en gemensam process. Syftet med en abduktiv ansats är att inte helt utgå från empiriska fakta men inte heller att avisa den teoretiska förförståelsen (Alvesson & Skoldberg 2008 s. 56). Detta har skett genom att fallet initialt har angripits med viss teori och vissa perspektiv men sedan kompletterats med tillägg och preciseringar i förhållande till både teori och empiri. Ett resultat av ett sådant tillvägagångssätt har inneburit att roller och rollteori inkluderats för att förstå tillitsrelationer, vilket inte var aktuellt från början.

### ***5. Fallstudieanalys som forskningsdesign***

Valet av design har betydelse för problemformulering, val av fall, typ av insamling och material, analysens olika faser, studiens generaliserbarhet samt kriterier för bedömning. Fallstudieanalys är passande då jag som forskare har liten kontroll över det studerade fallet och fokuserar på pågående processer i en organisation (Yin 2007). Fallstudier är en metodriktning som fokuseras på frågeställningar om "hur" och "varför" (Yin 2007 s. 40). Således är en fallstudiedesign lämplig givet uppsatsens forskningsfrågor. Att använda socialpsykologiska perspektiv i samhällsvetenskaplig forskning kan innebära att övergripande fenomen och strukturer förbises genom att det är mellanmänniska processer som står i fokus. Detta avvärjs genom att jag problematiserar mina resultat i förhållande till makt. En sådan problematisering har varit viktig då jag stundtals upplevt mig ligga för nära mitt fall och saknat distans till respondenterna.

Designen bygger på en enfallstudie av den pågående stadsdelsreformen i Göteborg. Urvalet syftar inte till att skapa en statistisk generaliserbarhet utan det handlar snarare om att kunna göra analytiska generaliseringar (Yin 2007 s. 28). Jag vill utveckla och generalisera teorier istället för att beskriva frekvenser. Valet av fallstudie som design har gjorts med hänsyn till uppsatsens syfte. Fallstudien implicerar vissa antaganden om analys och insamling men de faktiska tillvägagångssätten för att generera empiri kan variera. Intervjuer har valts som huvudsakligt empiriskt material, eftersom syftet är att skapa förståelse för den mellanmänniska och informella process som tillit är. Intervjuerna har kompletterats med vissa observationstillfällen som i sig inte utgör en del av den analyserade empirin utan främst ligger till grund för min förförståelse av nämndens verksamhet.

## **6. Val av fall**

Ett urval består av miljöer, händelser, processer och slutligen människor. Anne Ryen (2004 s. 77) skriver att "[s]yftet med urvalet är att få tillgång till handlingar och händelser som ses som relevanta för undersökningens problemställning". Uppsatsens urval kan sägas vara ett kritiskt fall då det studerade fallet befinner sig i en förändringsprocess. Lundquist menar att organisationers "standards och rutiner representerar normalt förnuftiga approximeringar till genomsnittssituationer" (Lundquist 1998 s. 43) och att det är när organisationer utsätts för en kraftig förändringspress som problem kan uppstå. Det är dessa problem som utgör det kritiska i fallet. Frågeställningarna har vuxit fram dels utifrån tidigare forskning, dels i relationen mellan empiri och teori<sup>2</sup>. Genom att konkretisera design och problemställning i mötet med fältet har urvalet lättare kunnat avgränsas, teori och frågeställning preciseras samt möjliga metodval utvecklats. Exempel på sådana justeringar är antagandet om förändring och en tydligare förändringsprocess. Innan mötet med fältet fanns en förförståelse om att den nya organiseringen av stadsdelsnämnder skulle innebära mer kaos och organisatoriska tvetydigheter än vad de intervjuade personerna gett uttryck för. En sådan iakttagelse har behandlats som en del av resultatet och inte som "felaktigt" urval.

### **6.1 Förförståelse**

Med mig in i uppsatsen bär jag en viss förförståelse som kan vara av betydelse. Det handlar om strukturella faktorer såsom kön, ålder och sysselsättning som påverkar mitt förhållningssätt och mina utgångspunkter. Jag har upplevt den svårighet som Pål Repstad (1999 s. 78-79) beskriver vad gäller unga kvinnors möjligheter att få tillgång och intervjua individer på ledande poster, inte minst om dessa är män. Repstad skriver också om problematiken med att studera chefer på ledande positioner, då deras intervjusvar kan ha formen av väl förberedda föredrag som speglar organisations officiella uppfattningar. Vid sådana tillfällen har jag försökt vrida på mina frågor för att komma åt det problem jag vill prata om. Att studera ett förhållandevis traditionellt statsvetenskapligt fält utifrån en sociologisk position har både underlättat och försvårat studien. Under uppsatsarbetets gång har jag lärt mig stadsdelsnämndernas uppbyggnad och funktioner, en kunskap jag delvis saknade i början. Dock har jag huvudsakligen upplevt detta som en styrka då jag

---

<sup>2</sup> Detta liknar det Becker (2008 s. 209) kallar analytisk induktion där forskaren testar sin teori fall för fall. Först formuleras en förklaring för det första fallet som sedan appliceras på nästa. Även om jag har bedrivit en enfallstudie finns det likheter med mitt tillvägagångssätt vad gäller initial analys av intervjuerna.



inte tagit för givet hur verksamheten och politiken fungerar. Genom observationer på nämndens möten har min förståelse för nämndens verksamhet ökat samtidigt som min närvaro på nämndens möten underlättat samtalen med de intervjuade politikerna och tjänstemännen.

Att studera en stadsdelsnämnd i Göteborg var från början inte självklart utan det var den kommunalpolitiska kontexten och relationen mellan politiker och tjänstemän som var mitt intresse. I och med beslutet att slå samman Göteborgs stadsdelar till tio uppfattades denna stadsdelsreform som högst intressant. Valet av stadsdel är gjord på basis av en kontakt på förvaltningen (som ej medverkat i själva studien). Stadsdelsnämnden bör förstås som ett exempel, ett fall, av den förändring som stadens stadsdelsnämnder och förvaltningar genomgår. Värt att påpeka är att fallet inte kan liknas vid en "enskild respondent i en surveyundersökning eller vid en enskild försöksperson i ett experiment" (Yin 2006 s. 53) utan bör snarare betraktas som en synekdoke, alltså en del som till viss del representerar helheten (se Gomm m.fl. 2000 s. 99).

## **6.2 Material och spridning av analysenheter**

Urvalet av politiker har främst strävat efter en jämn fördelning av majoritets- och oppositionspolitiker. Urvalet av tjänstemännen har syftat till att ge en spridning av erfarenheter genom att, utöver stadsdelschefen, intervjuar chefer över såväl specifika verksamheter som administration. Anledningen till att endast chefer intervjuats från förvaltningens sida är att det är främst de som har relationer till politikerna. Empiri kan härledas ur olika sammanhang. I studien genereras empiri främst i seminaturliga sammanhang genom intervjuer. Observationer har använts under studiens gång, men inte som empiriskt material i analysen utan som ett tillfälle för att öka min förförståelse för nämndens aktiviteter. I mindre omfattning har sociala artefakter i form av möteshandlingar använts. Handlingar och andra skriftliga källor har främst utgjort underlag till observationsanteckningarna och i vissa fall intervjuerna.

## **7. Intervjuer**

Fördelar med att använda intervju som insamlingsmetod är att den är målinriktad och som forskare har jag möjlighet att sätta samtalet i relation till frågeställningarna. Ytterligare en stark sida hos intervjuer som insamlingsmetod är att de "ger insikter och

upplevda kausala kopplingar” (Yin 2006 s. 112). Intervjustudiers svaghet är den skevhet som kan bli ett resultat av dåligt formulerade forskningsfrågor, men en skevhet kan också följas av respondenturvalet. Hur jag försökt undvika detta diskuteras i kapitel åtta. Yin (2006 s. 112) menar också att det kan föreligga ett problem med reflexiviteten hos respondenten, vilket resulterar i att denna ger de svar som personen ifråga tror att forskaren vill ha. Genom att eftersträva en samtalsliknande form har jag försökt att undvika att intervjupersonen känner sig utfrågad och således mer fri att svara<sup>3</sup>.

Jag har intervjuat fyra politiker varav två från respektive block<sup>4</sup> samt stadsdelschefen och tre chefer för verksamhet/administration. Intervjuerna är genomförda under våren 2010, den första gjordes i februari och den sista i juni. Mellan intervjuerna har intervjufrågorna justerats i relation till tidigare intervjuer samt i relation till de genomförda observationerna. Intervjuerna har haft samma övergripande teman men vissa frågor har lagts till eller tagits bort med syfte att fokusera nästkommande intervju. Samtidigt har syftet varit att fördjupa vissa teman som visat sig intressanta eller engagerande hos respondenterna. På så sätt avslöjas vad som bör läggas till eller uteslutas från en förklaring för att den ska vara gällande (Becker 2008 s. 209). Genom att ständigt bearbeta materialet reduceras det ”brus”, som Howard Becker (2008 s. 128) kallar det, i det empiriska materialet. På så sätt ges det ständigt tillfälle att gå vidare med materialets brusiga delar och därmed undvika skevhet.

Intervjuerna tog cirka en timma att genomföra. Frågorna har varit öppna och det har lämnats utrymme för respondenternas reflektioner och tolkningar. Temana har handlat om hur upplever det att vara politiker/tjänsteman och stor vikt har lagts vid vad som anses fungera bra respektive dåligt i relationen. Ett tema har också varit den stundande sammanslagningen och vilka för- respektive nackdelar den kan föra med sig. Intervjuerna har spelats in och transkriberats till text för att sedan behandlas för kodning, analys och presentation. I presentationen av analysen är samtliga personcitater kursiverade för att markera att citaten hänvisar till något som sagts i intervjuerna. Icke kursiverade citat hänvisar till citat från skriftligt material. Hur intervjuerna behandlats vad gäller kodning och analys beskrivs närmare i avsnitt åtta och diskuteras i relation till etiska

---

<sup>3</sup> I och med intervjuernas samtalsliknande form har detta också gjort att man kunnat undvika att svara på vissa frågor.

<sup>4</sup> Konstellationen av blocken ser ut som följer: I majoriteten ingår Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet. I minoriteten ingår Moderaterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna.

ställningstaganden i avsnitt nio. Under observationerna fördes anteckningar, dessa har inte inkluderats som empiri i analysen utan utgjort ett underlag till intervjuer och ökat min förförståelse. I uppsatsens inledning finns ett dock utdrag från de genomförda observationerna för att visa hur det kan gå till på ett stadsdelsnämndsmöte.

## ***8. Tillvägagångssätt***

### **8.1 Analys och genomskinlighet**

Det praktiska analysarbetet inleddes (efter transkribering) med en kodning och kategorisering av det empiriska materialet. Patrik Aspers (2007) kallar de kategorier som utsägs av aktören för första ordningens konstruktioner och de kategorier som forskaren konstruerar för andra ordningens konstruktioner. Förtroende är ett exempel på ett vardagsbegrepp som de intervjuade använde sig av i samtalen och utgör första ordningens konstruktion. Samma fenomen knyts i analysen till det teoretiskt konstruerade tillitsbegreppet, som är andra ordningens konstruktion. Materialet kategoriserades främst utifrån den första ordningens konstruktioner, med reservation för att intervjupersonernas utsagor är genererade från mina intervjufrågor som i sig speglar andra ordningens konstruktioner. I kodningen och analysen har en avgränsning gjorts utifrån en princip om vad som är relevant (Aspers 2007 s. 183). Relevant i mitt fall är när relationen mellan politiker och tjänstemän och andra intilliggande teman diskuteras i intervjuerna. Irrelevant är exempelvis respondenternas biografiska historier eller de passager där politikerna redogör för sina politiska ståndpunkter, dessa områden har endast summerats i korta referat. För att tydligare strukturera materialet har analysens olika koder sorterats i över- och underkategorier där underkategorierna ligger närmare första ordningens konstruktioner och överkategorierna ligger närmare andra ordningens konstruktioner. Exempel på hur kodningen gått till visas i bilaga ett där en passage från en intervju visas med kodning.

### **8.2 Mättnad och generalisering**

Att identifiera mättnad är en slags bevisföring. Mättnad innebär att ingen ytterligare empiri förändrar den bild eller det resultat som analysen visar (Aspers 2007 s. 186). I de två sista intervjuerna började materialet uppnå en slags mättnad på så sätt att intervjupersonerna bekräftade det tidigare genererade materialet och inga nya förklaringar eller berättel-

ser uppträdde. Mättnaden i analysen har också kontrollerats genom att jag återvänt till materialet för att se till att inget som förändrar resultatet utelämnats. Det är också viktigt att gå tillbaka eller på annat sätt fundera över alternativa förklaringar (Marshall & Rossman 2006 s. 162). Exempel på en sådan alternativ tolkning har varit betydelsen av roller för att förstå relationen. Den gjorda tolkningen har i och för sig snarare kompletterat analysen och de andra begreppen än utgjort någon rivaliserande förklaring. En annan rivaliserande tolkning som har hanterats är den stabilitet som uppvisas i organisationen då detta var ganska förvånande givet den teoretiska förförståelsen.

Med hjälp av vad Diane Vaughan (1992 s. 197) kallar systematisk generalisering kan risken för skevhet minskas i analysen. Vaughan föreslår tre tekniker genom vilka forskaren konfronteras med alternativa förklaringar: "kollegial granskning, användandet av insiders och outsiders samt jämförelse med tidigare dokumenterade fall" (Vaughan 1992 s. 197 *egen övers.*). Analysen har genomgått en slags kollegial granskning, dels av min handledare men också av andra studiekamrater. En viss tillämpning av insiders har skett genom att låta flera av mina intervjupersoner läsa mina analyser av intervjuerna, och jag har tagit till vara på deras kommentarer. Outsiders, vilket åsyftar individer med insikt i fältet men som inte är berörda av det studerade fallet, har i liten utsträckning använts<sup>5</sup>. I analysen jämförs resultaten med tidigare forskning. Detta gör att resultatet relateras till alternativa synsätt och inte bara följer mina teoretiskt relaterade förväntningar.

## ***9. Etiska överväganden***

I det följande kapitlet diskuteras de etiska problem och överväganden som varit aktuella i uppsatsen. Jag tar utgångspunkt i Vetenskapsrådets (2002) krav på samhällsvetenskaplig forskning och övergår sedan till att diskutera vilka konsekvenser dessa överväganden kan tänkas ha för uppsatsens resultat och genomskinlighet.

### **9.1 Information och samtycke**

De intervjuade är informerade om uppsatsens syfte, omfång och ämnesområde. På de möten som observerats har jag presenterat mig själv som student och berättat att jag

---

<sup>5</sup> Outsiders utgörs av personer i min närhet som på olika sätt har insyn i den kommunalpolitiska kontexten vilka har läst och kommenterat mina analyser. Dessa personer kan sägas företräda både politikerns och tjänstemäns perspektiv.

skriver en uppsats om Ekhagens stadsdelsnämnd. Eftersom nämndens möten varit öppna för allmänheten har jag inte känt mig nödgad att öppet informera om min närvaro och mina syften. I startskedet av uppsatsen hade jag ett initialt möte med stadsdelschefen där jag berättade att jag var intresserad av Ekhagens stadsdelsnämnd. Han tipsade mig om nämndens möten och uppmuntrade mig att ta kontakt med förvaltningens tjänstemän ”det är bara att ringa eller maila dem”, vilket jag uppfattade som ett informerat samtycke från stadsdelschefen. Inför varje intervju har jag tydligt påpekat att intervjupersonen deltar frivilligt i studien och att det är okej att avbryta sitt deltagande. I relation till Vetenskapsrådets rekommendationer vill jag också för läsaren redogöra att det inte finns några beroendesituationer mellan mig och den jag studerat<sup>6</sup>.

## 9.2 Anonymitet

I Göteborg finns ingen stadsdelsnämnd som heter Ekhagen. Det är ett fiktivt namn jag använt mig av. Antalet stadsdelsnämnder påverkar också risken för att stadsdelen och individer oavsiktligt identifieras, inte minst av dem som har god kännedom om Göteborgs stadsdelar. Jag har lovat mina intervjupersoner att inte skriva ut deras riktiga namn och inte heller vilken stadsdel de verkar inom. Jag har även undvikit att skriva ut fiktiva namn på de personer jag intervjuat då jag av anonymitetsskäl inte vill koppla samman flera utsagor med samma person. På några ställen i presentationen av min analys finns syftningar till nämndens ordförande. När ordförande nämns (framförallt vid citering av de personer jag intervjuat) har jag valt att maskera dennes personliga pronomen genom att skriva h-n med syfte att öka anonymiseringen av mitt fall. Några av intervjupersonerna gjorde mig också uppmärksam på att vissa delar i intervjun skulle kunna spåras till vederbörande. Jag har i resultatet försökt undvika passager där personspecifika kopplingar lätt kan göras. I de fall jag uppfattat det som ofrånkomligt har jag efter bästa förmåga omformulerat intervjupersonens historia utan att förvränga dess essens. Detta skulle kunna ge konsekvenser för studiens genomskinlighet men de åtgärder som anonymiseringen inneburit har inga kopplingar till studiens syfte och forskningsfrågor. Studien utgår från politiker och tjänstemän som analysenheter och är inte beroende av andra faktorer såsom kön, ålder eller andra strukturella faktorer – även om vissa av dessa hade varit intressanta att fördjupa. Vad gäller intervjupersonernas

---

<sup>6</sup> Möjligtvis med undantag för politikerna som kan sägas stå i en beroendeställning gentemot mig som röstberättigad medborgare i synnerhet med tanke på att det är valår detta år. Jag bedömer dock att denna beroendeställning inte är skadlig för någon av de inblandade eller för mitt resultat.

verkliga identitet är det endast jag som känner till dem. Min handledare är upplyst om vilken stadsdel jag studerat men inte vilka specifika personer som intervjuats.

### **9.3 Tillhandahållande av tolkningar och referat**

I enlighet med Vetenskapsrådets rekommendationer har respondenterna tillfrågats om de varit intresserade av att läsa mina transkriberingar samt om deras intresse av att läsa den färdiga uppsatsen. Detta har gjorts på basis av vetenskapsrådets rekommendationer men också för att använda de studerade som så kallade insiders (se Vaughan 1992 s. 197). I den utsträckning respondenterna varit intresserade av tolkningar eller transkriberingar har dessa tillhandhållits. Vissa av respondenterna har velat se de tolkningar jag gjort och andra har nöjt sig med att läsa ett längre referat från intervjutillfället. Det material de tagit del av innan uppsatsen publicerats har berört endast dem själva. Flera av de intervjuade har, efter att de läst det underlag jag lämnat till dem, hört av sig angående de tolkningar jag gjort. Någon upplevde sig felciterad, en annan upplevde sina egna citat som pratiga och svåra att förstå, ytterligare en intervjuperson återkom med förtydliganden i sina citat. Jag har tagit hänsyn till mina respondenters anmärkningar och åsikter, vilket i de flesta fall inte påverkat resultatet. Dock har presentationen av resultaten möjligen blivit lidande då jag varit tvungen att ta bort ett par citat jag upplevt belysande i min bevisföring. Även om forskningsrådet i sin rekommendation också skriver att det inte får tolkas som att "de som är föremål för forskning skall kunna hindra publicering av för dem negativa forskningsresultat" (Vetenskapsrådet 2002 s. 15) har jag valt att justera mina citat efter deras önskemål. Analysen i sin helhet har inte påverkats av detta tillvägagångssätt.

### **Del III. Teoretiska utgångspunkter**

Teoridelen är uppdelat i fyra kapitel. Tillit – som är uppsatsens huvudbegrepp – diskuteras först i relation till dess funktion och konsekvenser. För att belysa emotionella förväntningar används Barbalets tes om tillitens emotionella bas som en utgångspunkt. Organisationens funktionssätt betraktas utifrån Weicks perspektiv på meningsskapande och organisering där tillitens kognitiva element diskuteras. Teoriavsnittet avslutas med ett kapitel om roller och rollteori.

## ***10. Tillitsbegreppet***

Tillitens huvudsakliga syfte är att reducera komplexitet, alltså att minska antalet valmöjligheter (Luhmann 2005). För att klargöra tillitsbegreppet diskuteras det i relation till förtroende och andra begrepp. I kapitlet definieras och särskiljs tillit i relation till dessa begrepp.

### **10.1 Tillit och andra besläktade begrepp**

Det finns en viss konceptuell oreda kring skillnaden mellan tillit och förtroende. Det är inte i alla sammanhang som det finns en tydlig distinktion mellan dem då förtroende och tillit ofta används som synonymer. Orsaken har förklarats av ”språkligt betingade betydelsemässiga skiljaktigheter” (Grosse 2007 s. 20) där man menar att det inte är någon skillnad, att begreppen bör betraktas som samma sak. Med utgångspunkt i exempelvis Luhmann (2005) kan det dock hävdas att det finns en skillnad som inte bara är semantisk utan också har olika teoretiska och praktiska konsekvenser<sup>7</sup> (se också Barbalet 2008; Stevrin 1998).

#### **10.1.1 Skillnaden mellan förtroende och tillit**

Skillnaden mellan förtroende och tillit är att förtroende har man för system, tillit handlar om mellanmänniska relationer (Björk 2010). Förtroende har man för juridiska, ekonomiska och politiska system och begreppet är på så sätt mer allmänt än tillitsbegreppet. Systemförtroende i det studerade fallet handlar om att ha förtroende för organisationen samt till det politiska och demokratiska systemet som omger organisationen. Systemförtroende är avgörande för individers handlingsmöjligheter då det ökar organisationens möjligheter att hantera komplexitet och framtida problem (Luhmann 2005 s. 173). Saknas systemförtroende blir det omöjligt för individerna att agera. Tillit kräver engagemang från aktörens sida (Luhmann 1988 s. 97). Tillit påverkar *hur* vi agerar vilket kan jämföras med förtroende som påverkar *att* vi agerar. I Ekhagens stadsdelsnämnd skulle detta betyda att förtroende är grundläggande för att organisationen ska fungera, och för att politiker och tjänstemän ska kunna sköta sina respektive uppgifter. Tillit som en mellanmännisklig process avgör därmed hur olika aktörer i organisationen handlar och fattar beslut. Luhmann (1979 s. 29) diskuterar tillitens tillämpning i relation till statsförvaltningen där han menar att verksamheten är

---

<sup>7</sup> Skillnaden kan återkopplas till det jag tidigare påpekade, att tillit främst åsyftar en teoretisk konstruktion medan förtroende i större utsträckning används i vardagsspråket, om än för att beteckna tillit.

för komplex för att politikerna till fullo ska kunna förstå och bedöma den<sup>8</sup>.

Förtroende bygger på en medveten förtroendeyttring, den mellanmännsliga tilliten förblir i regel ofreflekterad. Tillit lärs in som ett beteende där reflexiviteten i regel förblir latent. Systemförtroende är lättare ”att lära” än tillit, då förutsättningarna för systemförtroende är lättare att kontrollera jämfört med tillit. Systemförtroende innebär att individen får lita på att ”tillräckliga reliabilitetskontroller är inbyggda i systemet och att dessa kontroller fungerar oberoende av den personliga motivationsstrukturen hos de inblandade” (Luhmann 2005 s. 96). Tillitens förutsättningar är mer svårstyrda genom att de ingår i en dubbel hermeneutisk bedömningsprocess där både jaget och den andre måste bedömas.

### **10.1.2 Tillit i förhållande till förtrogenhet, misstro och kontroll**

Förtrogenhet är ett begrepp som ligger nära tillitsbegreppet, men det finns en distinktion att göra. Individen är beroende av förtrogenhet då det är något vi lever med i vardagslivets kontinuerliga händelser och förväntningar (Luhmann 1988 s. 97). Förtrogenhet har funktionen ”att tillhandahålla den historiska bakgrunden till mänskliga upplevelser” (Grosse 2007 s. 21). Tillit är endast nödvändigt i de fall där det förväntade utfallet är mer osäkert än vanligt (och de val man gör kan framkalla ånger) (Luhmann 1988 s. 98). I en kontinuerlig och stabil tillitsrelation, där tillitens utdelning ständigt är god och inte kräver en medveten riskkalkylering, skulle detta kunna innebära att tilliten övergår i förtrogenhet. I uppsatsen betraktas detta dock som tillit genom att riskdimensionen kan vara latent, men det handlar fortfarande om en tillitsrelation då dess utfall är osäkert. Genom att betona det mellanmännsliga, och på så sätt dynamiska, i tillitsrelation förblir det svårt att betrakta riskdimension som statisk och latent. Tillit måste uppstå i en förtrogen värld men förändringar kan uppstå i de förtrogna funktionerna. Detta kan i sin tur inverka på möjligheten att utveckla tillit i mänskliga relationer. Sålunda kan vi inte försumma villkoren för förtrogenhet och dess gränser när vi ska utforska tillitens villkor (Luhmann 1988 s. 95).

Ett annat tillitsrelaterat begrepp är misstro. Begreppen tillit och misstro har av Luhmann betraktas som funktionellt ekvivalenta, inte i fråga om dess objekt utan vad gäller deras funktion (Luhmann 2005 s. 175). Strukturellt är tillit och misstro olika men de har

---

<sup>8</sup> Politikerna kan därmed inte handla utan måste förlita sig på de tjänstemän som kontrollerar verksamheten i detalj.



samma funktion: reducering av komplexitet. Att inte känna tillit kan således sägas vara det samma som att känna misstro. Misstron reducerar det komplexa i relationen på motsvarande sätt som tillit genom att aktören väljer ett förhållningssätt (Björk 2010).

Kontroll är ett begrepp som stundom tillskrivs samma komplexitetsreducerande funktion som tillit (Stevrin 1998 s. 233). Likheten mellan begreppen kan ses som ett resultat av den konceptuella ordreda vilken tillitsbegreppet ingår i. Kontroll handlar om att hantera en situation, att göra den förtrogen. Kontroll fyller inte den funktion som tillit eller misstro gör i den mellanmänniska relationen. Kontroll genom lagstiftning eller annan formell styrning är ett sätt att styra aktörer. Kontroll riktas främst mot andra människor till skillnad från tillit som vänder sig till en oviss framtid. Den typen av kontroll ligger närmare förtroende och den generella förtrogenheten och påverkar inte i någon större utsträckning de informella och mikrorelationerna.

## 10.2 Tillitens performativa element

Tillit enligt Luhmann bygger på en mellanmännisklig grund i vilken tilliten skapas på en mikronivå. Tillit befinner sig i en process som aktören i sig inte kan styra. Luhmann skriver (2005 s. 69-70)<sup>9</sup>:

[D]et [är] inte förvånande att förtroende<sup>10</sup> i första hand och framförallt visas den andra människan, i det man uppfattar henne som en personlighet, som ordnande och icke godtyckligt centrum i ett handlingssystem och som någon man kan komma överens med. Förtroende blir då den generaliserade förväntningen att den andra kommer att hantera sin frihet, sin skrämmande potential av handlingsmöjligheter, i enighet med sin personlighet – eller närmare bestämt med den personlighet han presenterat som sin och gjort socialt synlig. Vård förtroende blir den som håller fast vid vad han medvetet eller omedvetet meddelat om sig själv.

Tillit betraktas som en förväntning hos den andra gentemot vilken vi agerar. Som en del i den tillitsskapande processen betonas vikten av att vara konsekvent i den egna självpresentationen. I denna strävar individer efter att ge en stringent bild av sig själva och få den socialt accepterad. Individer (och sociala system) har intresse av att bygga upp förväntningar med avseende på sina medaktörer i omvärlden. Luhmann är inspirerad av Goffman och tanken om det sociala livet som ett skådespel när han skriver (2005 s. 146):

---

<sup>9</sup> I Luhmanns böcker, översatta till svenska, används termen personligt förtroende för att beteckna samma fenomen och begrepp som åsyftas med tillit. Det rör sig alltså endast om en lingvistisk skillnad.

<sup>10</sup> I enighet med föregående not syftar alltså förtroende i citatet på tillit.

I detta medium av symboliska framställningar rör sig de involverade systemen med större eller mindre säkerhet – en säkerhet som på ett vilseledande sätt ofta också kallas självförtroende. Ty självpresentation är en svår sak, som hotas av inre motsägelser, misstag och fakta och information som måste kännas därhän: den kräver därför å ena sidan betydande försiktighet i uttrycks sättet, å andra sidan taktfullt samarbete från åskådaren.

Tillit bygger sålunda på hur väl aktören spelar sin roll och hanterar sin självpresentation. Samtidigt förefaller det att vara viktigt med publik/åskådare. Tillitens dubbla bedömningsprocess, i vilken både den självpresenterade aktören och åskådaren måste betraktas, fördjupas senare. Tillit betraktas i denna uppsats främst utifrån de fördelar som den genererar. Rollers betydelse för tillit kommer att fördjupas senare i uppsatsen.

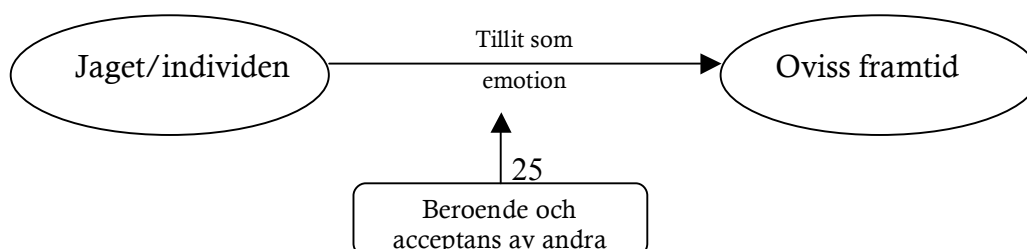
\* \* \*

Tillit är en kognitiv process samtidigt som den är konstruerad på en känslomässig grund (Stevrin 1998 s. 154). Tillitens kognitiva innehåll utgör föreställd verklighet i form av ett kollektivt tänkande (eller kollektivt minne). Tillitens känslomässiga grund kompletterar dess kognitiva element genom att de sociala relationer som tillit skapar handlar om emotionella investeringar från tillitsgivaren.

### ***11. Tillitens emotionella komponenter***

Poängen med att betrakta tillit som en emotion är att vi kan se hur den bygger på acceptans och erkännande och ”de resurser som detta ger tillgång till” (Barbalet 2008 s. 67). Barbalet skriver: ”Tillit är alltså ett medel för att övervinna avsaknaden av säkra grunder, utan det stöd som rationella bevis ger, ett medel som krävs för att bevara relationer mellan personer (...)” (Barbalet 2008 s. 57-8). För att förstå emotioner på ett teoretiskt plan används begreppet emotionstyper som är beskrivningar av emotionella tillstånd (Barbalet 2008 s. 66). Att använda ett emotionssociologiskt perspektiv har inte att göra med ett intresse för hur man väljer sina känslor utan snarare för hur de underlättar valet av strategi. Tillit bärs upp av en känsla att kunna lita på och vara beroende av en annan människa (Barbalet 2008). Tillitens särart är att den primärt handlar om en förväntan om framtiden och inte till självet eller den andre. Således är tillit en anteciperande känsla. I

**Figur 2.** *Tillitens anteciperande riktning där beroende och acceptans av andra utgör dess bas*



figuren illustreras tillitens riktning och hur tillit betraktat som emotion bärs upp av beroende och acceptans.

### **11.1 Emotionell gestaltning och bedömning**

Emotioner uppstår genom att individen mottar positiva eller negativa sanktioner i mötet med andra aktörer (Turner 2009 s. 345). Om individen erhåller positiva sanktioner från andra och lever upp till förväntningarna, då kommer personen att uppleva tillfredställelse och glädje. Människor drivs av att ha kognitioner om sig själv och om andra i balans (Turner 2009 s. 334). Denna idé kallar Turner för gestaltning och bygger på tre aktiviteter där individer (i) utsänder en gestaltning som är konsistent med självet, (ii) engagerar sig i rolltagning och (iii) justerar gensvaret från andra så att självet och gestaltningen förblir konsistent. Det är i dessa kognitiva betingelser som tillitens emotionella element genereras. Genom att ta hänsyn till emotioner förtydligas kopplingen mellan tillit och självpresentation.

Tillit ingår i en dubbel hermeneutisk bedömning av emotioner. Man måste alltså bedöma andra samtidigt som man bedömer sig själv. Detta speglar politikernas dilemma, de måste visa tillit gentemot tjänstemännens agerande innan de kan veta att det var en god handling. Om politikerna i bedömningsprocessen misstar sig, drabbas de då de riskerar att betraktas som omdömeslösa. Tillit uppstår enligt Barbalet i termer av

hur stort förtroende aktören känner för sin egen förmåga att bedöma eller utvärdera andra människor och deras framtida handlingar. Beslut att känna tillit framträder som förhandlande, självreflekterande och möjligen idiosynkratiska meningsskapande processer (Barbalet 2008 s. 68)

Tillitsgivandet är alltså beroende av både sändare och mottagare av tillit. Barbalet lyfter fram tillitens kopplingar till makt och styrning. Tillit har betraktats som ett medel för att reglera och kontrollera organisationer, men Barbalet menar snarare att fallet är det motsatta, att tillit karakteriseras av beroende och sårbarhet. Barbalet förutsätter att det finns en jämlig ömsesidighet hos tillitsgivaren och tillitsmottagaren. Med en sådan betingelse kan de maktstrukturer tillit kan befinna sig i förbises. I tillitens emotionella komponent finns också de emotionella investeringar tillitsgivaren gör i de sociala

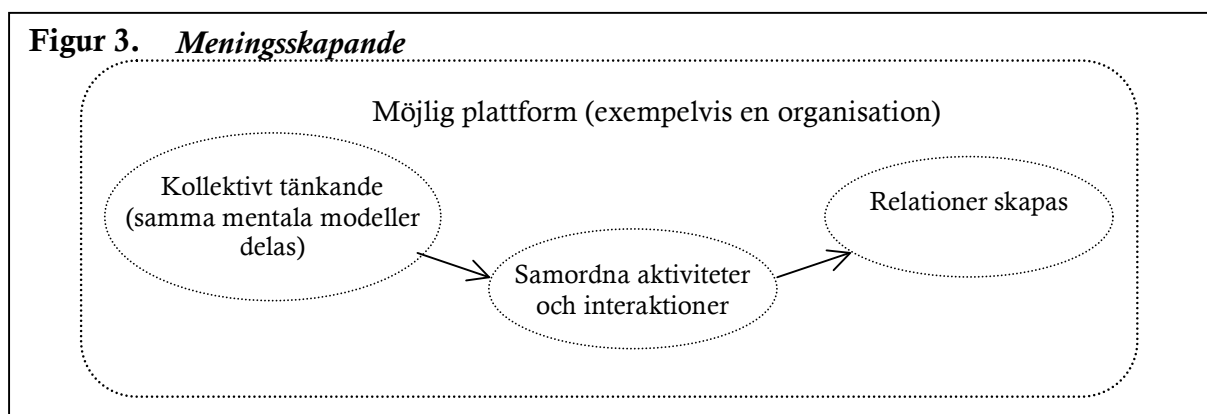
relationer som tillit skapar (Stevrin 1998 s. 154). I dessa processer skapas också över- och underordning.

## 12. Tillitens kognitiva komponenter

I detta kapitel diskuteras tillitens kognitiva komponent utifrån Weicks perspektiv där kollektivt meningsskapande står i centrum. Att använda Weicks perspektiv på organisationer innebär ett alternativ till (traditionella) rationella organisationsmodeller. Nedan presenteras begreppet kollektivt meningsskapande och hur det kan förstås som ett hänsynsfullt samordnande av tvetydigheter. Att använda Weicks perspektiv på organisering är konsistent med studiens syfte och forskningsdesign, då Weicks perspektiv utgår från ett mikroperspektiv för att förstå organisationer.

### 12.1 Meningsskapande

Individens meningsskapande börjar genom upplevda tvetydigheter, eftersom det är i situationer som uppfattas som problematiska och komplexa som meningsskapande processer är som mest aktiva. Weick skriver (2001 s. 95): "To make sense of something is to begin to provide a plausible platform for sharing mental models, coordinating activities, and interaction to produce relationships". Detta illustreras i figur tre nedan.



I organisationen görs ett antal val, kring vilka dess medlemmar gemensamt skapar mening, på ett sådant sätt att dessa val och handlingar rättfärdigas för att neutralisera kognitiv dissonans. Genom att människor försvarar tidigare beslut (kognitivt och institutionellt) skapas förutsättningar om samarbete och samhandlande. Meningsskapande är både retrospektivt, genom att individer först kan förstå vad de gör efter att de gjort det, och kontinuerligt, då de ständigt befinner sig i situationer som de måste skapa mening i. Organisationen anpassas och rekonstrueras på så sätt för att den lättare ska

kunna hantera tvetydigheter i framtiden. Meningsskapande och kommunikation är av varandra ömsesidigt beroende genom att meningsskapande sker i kommunikationen. Medlemmarna i en organisation skapar sin sociala verklighet och sina tolkningsramar i kommunikationen och gör den meningsfull (Weick 2001 s. 137). Tillitsgenererande kommunikation grundas i att kommunikationer sker kontinuerligt, öppet och ofta.

### **12.1.1 Meningsskapande och makt**

I Weicks meningsskapande perspektiv saknas i stor utsträckning ett maktperspektiv. Weick (2001 s. 360) menar att kollektivt meningsskapande är viktigare än hierarkisk auktoritet för att hålla samman organisationer. Ledning och styrning betraktas som en social och kollektiv verksamhet. Resultatet blir således att spridning av mening i en viss organisation blir svårkontrollerad. Ett alternativt perspektiv på styrning är att betrakta det som en konstitutiv process i vilken betydelser och tankar fixeras (Clegg 1998 s. 41). Relationer handlar då om svar och gensvar, ömsesidighet och makt. För att tydliggöra maktasymmetrier i meningsskapande vill jag lyfta fram den skillnad som Bo Hellgren och Jan Löwstedt (1997 s. 127) gör mellan meningsskapande och meningsgivande. Meningsskapande är den process i vilken konstruerandet av gemensamma tolkningsramar äger rum. Meningsgivande handlar om att påverka en annan grups föreställningar om de aktuella händelserna (Hellgren & Löwstedt 1997 s. 127). Pippa Carter och Norman Jackson (1998 s. 49) menar att alla former av styrning har en inbyggd sannings- och maktlogik som legitimerar de styrande. Detta skulle i denna studie innebära att de styrande är de som skapar denna sanningslogik. Frågan är bara, vem är den styrande – politikern eller tjänstemannen?

### **12.2 Hänsynsfullt samhandling**

Weick (2001 s. 270) menar att kollektivt tänkande kan förtydligas som "hänsynsfullt samhandling" (översatt från engelskans *heedful interrelating*). Att använda det svenska ordet hänsynsfullt speglar den aktiva dimensionen i Weicks begrepp (Weick 2001 s. 264). Att handla hänsynsfullt är att vara tillmötesgående, uppmärksam och vaken samt att handla med hänsyn till andras förväntningar och tänkande. Begreppet samhandling baseras på Björn Erikssons definition där han genom att skilja samhandling från social interaktion betonar handlingsdimensionen i begreppet (Eriksson 2007 s. 80-1).

Hänsynsfullt samhandling är kollektivt snarare än individuellt genom att människor endast kan visa hänsyn om de vet att andra i deras omgivning är hänsynsfulla. Hänsynen är

själva handlingen genom att både bearbetas och uttryckas i samhandlingen. Det hänsynsfulla samhandlandet är viktigt för att hålla samman organisationer, framförallt i kriser vilket den aktuella sammanslagningen kan sägas vara. Weick skriver specifikt om tillit och vikten av att se det som en process, inte som något vilket etableras och förblir bestående. Han menar att "[t]rust without trustworthiness and selfrespect is not sufficient" (Weick 2001 s. 98). Peter Stevrin menar att tillit utöver en emotionell och en kognitiv komponent också består av en beteendekomponent (1998 s. 155). I denna handlingskomponent utgörs tillit av sociala handlingar. Jag menar att Weicks (2001) begrepp hänsynsfullt samhandlande kan ses som tillitens handlingsbaserade komponent<sup>11</sup>. Eftersom forskningsfrågorna fokuserar på kognitiva och emotionella förväntningar är tillitens handlingsbaserade komponent av underordnat intresse i den här studien.

### 12.3 Organisering och tvetydigheter

Weick utgår (2001 s. 15) från fem faktorer när han argumenterar för varför det är viktigt att utgå från ett mikroperspektiv när vi studerar organisationer. För det första knyter vi främst an till sociala relationer snarare än individuella beteenden vilket trycker på relevansen att fokusera på relationer. För det andra föds individers organisatoriska engagemang i dessa sociala relationer, exempelvis för politiker i relationen till den egna partigruppen, de konkurrerande partierna eller förvaltningen. För det tredje tenderar rättfärdigandet av handlingar att åberopa sociala omständigheter snarare än individuella motiv, vilket innebär att när man ser på sina egna handlingar placerar man dem i relation till sociala omständigheter. Detta till skillnad från när man betraktar andras handlingar vilka tenderar att förstås som personliga egenskaper. Det fjärde mikroargumentet utgår från att förverkligandet eller realiserandet av det organisatoriska handlandet fungerar som självuppfyllande profetior. Att oppositionen har en mer kritisk granskande roll i den kommunala politiken gör att den ständigt kommer att reproducera den typen av aktivitet (oftare ifrågasätta eller be om upplysningar i tjänsteutlåtanden än majoriteten). För det femte tenderar dessa rättfärdiganden att spridas till andra organisationer, exempelvis andra stadsdelar.

---

<sup>11</sup> Notera också likheten mellan hänsynsfullt samhandlande och tillit. Det hänsynsfulla samhandlandet ingår i en meningsskapande process som fungerar komplexitetsreducerande, precis som tillit. Hänsynsfullt samhandlande sker också i relation till andra aktörer, att handla med hänsyn är liksom tillit något som betalas i förväg, som ett förskott på en kommande framgång (Luhmann 1979 s. 47).

Organisationer konstrueras genom stadgande samhandlingar (enactment) vilka bidrar till att stabilisera organisationen i förhållande till sin omgivning (Weick 2001 s. 95). Weick menar att tvetydigheter balanseras genom improvisation. I Ekhagens stadsdelsnämnd kan improvisation bli nödvändigt för att skapa en balans mellan den kunskap som förvaltningen besitter och den (sak)kunskap som politikerna saknar. Tvetydigheter behöver inte vara något negativt. Weick (2001) menar att alla organisationer är kaotiska och problematiska. Organisationer är komplexa och därför måste vi improvisera eftersom organisationen inte har några tydliga linjer att följa. Organiserandet genom stadgande samhandlingar skapar handlingsrepertoarer som gör det möjligt att hantera komplexitet nu och i framtiden (Weick 2001 s. 177). Organisationers möjligheter att hantera tvetydigheter och dess improvisationsförmåga förklaras som ett mått på organisationens omdömesförmåga. Omdömesförmågan är den fogmassa som håller organisationer samman genom ett hänsynsfullt samhandlande. Detta vill jag förstå som en växande tillit mellan organisationens medlemmar.

Det finns en viss spänning i Weicks teori, där han först säger att organisationer är kaotiska och senare pekar på organisationers stabiliserande mekanismer såsom organisatoriska omdömesförmågor. I min tillämpning av Weicks perspektiv är utgångspunkten att det alltid finns en underliggande risk för kaotiska organisationer men att det finns mekanismer i organiserandet som vidmakthåller organisationens stabilitet.

### ***13. Roller och rollteori***

Med hjälp av rollteori kan beteendemönster förklaras genom att man kan anta att personer inom en kontext uppför sig enligt vissa sociala identiteter, eller positioner, och att andra har föreställningar och förväntningar om dessa beteenden (Biddle 2001 s. 2417). Roller finns inbyggda i individers handlingsrepertoarer och ger en beteendemässig guidning i relation till individers förväntningar. Dessa förväntningar kan vara formellt antagna och explicit angivna (t.ex. arbetsbeskrivning) eller informella och outtalade (t.ex. i vänskapskretsen). De roller som politiker respektive tjänstemän har är formella och explicit antagna genom lagar och direktiv. Samtidigt finns implicita antaganden om hur de explicita förväntningarna ska tolkas. Roller kan också spegla den institutionella logik ur vilken de är konstruerade (Alvesson & Sköldberg 2008 s. 86). Genom att acceptera och agera i sina roller legitimeras också den institution som aktörerna representerar.

Roller aktualiseras i analysen genom dess komplexitetsreducerande implikationer. Dessa är tydliga om vi betraktar roller utifrån ett funktionalistiskt perspektiv där roller antas fylla funktioner inom sociala system (Biddle 2001 s. 2417). Roller består i sociala system eftersom aktörer i dessa system delar förväntningar på vissa beteenden. Dessa förväntningar kan förstås som normer vilka styr individerna i en organisation, frivilligt eller genom sanktioner riktade mot individen. Roller betraktas som länken mellan sociala system och individen där roller är designade för att kommunicera förväntningarna från det övergripande systemet till den specifika individen (Bailey & Yost 2001 s. 2221).

\* \* \*

Teorier är det språk genom vilket verkligheten i olika utsträckning kan beskrivas. Det viktigaste kravet på teori är att den ska göra det lättare att förstå ett visst handlande eller vissa strukturer och således vara användbara när vi vill beskriva verkligheten (Brunsson & Jönsson 1979 s. 145). För att visa på relevansen av det teoretiska ramverket riktar ljuset i det följande mot studiens konkreta fall och analysen av den insamlade empirin.

## ***Del IV. Resultat och analys***

Denna del av uppsatsen inleds med ett kapitel som presenterar de resultat vilka verifierar tidigare forskning och där syftet är att visa på *varför* tillit är viktigt. Därefter följer de kapitel som behandlar tillitens ömsesidiga emotionella och kognitiva beståndsdelar. I texten benämns politiker främst som just politiker, men i vissa fall där deras styrande-ställning är viktig benämns de som majoritets- respektive oppositionspolitiker. De intervjuade tjänstemännen benämns som ömsom tjänstemän ömsom chefer. Stadsdelschefen lyfts ofta fram som specifik person och verksamhetscheferna lyfts särskilt fram vid något tillfälle.

### ***14. Tillit i relation till tidigare forskning***

#### **14.1 Om ämbetsmannaidéal**

Relationerna i Ekshagen kan beskrivas med hjälp av de idealtyper som tidigare lyfts fram i tidigare forskning. Relationerna kan sägas tillhöra en blandning av ämbetsmannaskolan och den professionella skolan som Lundquist (1998 s. 107) beskriver kombinerad med



Norells (1989) idealtyp där politikern och tjänstemannen deltar i formandet av politiken där tjänstemannens bidrag är fakta och kunskap och politikern svarar för intresseanknytning och värderingar. Tjänstemannen står alltså för den huvudsakliga kunskapsproduktionen vad gäller nämndens ärenden. I samtalen med politiker och tjänstemän har de fått reflektera över om vad som fungerar bra i relationen mellan politiker och tjänstemännen. Tjänstemännen lyfter då fram att det är bra med den tydliga rollfördelning som finns mellan politiker och tjänstemän. En av cheferna lyfter fram vikten av att som tjänsteman lyckas arbeta utifrån de politiska direktiven och säger att *”oavsett vad man tycker så får man se till direktiven och strider det för mycket mot vad jag tycker själv, då får jag ju välja att göra någonting annat”*. En annan av cheferna ger också uttryck för ett tydligt tjänstemannaideal och säger att om det skulle uppstå problem som är omöjliga att lösa *”kan jag inte jobba kvar, för det är ändå så att jag måste kunna stå för det, med lagar och så. Men också mina egna värderingar jag måste kunna se mig själv i spegeln varje dag”*. Det krävs således ett djupagerande från tjänstemannens sida, då tjänstemannaidealet upprätthålls så länge som det inte skapar kognitiv dissonans hos tjänstemannen<sup>12</sup>. Möjligheterna för tjänstemännen att leva upp till det beskrivna ämbetsmannaidealet baseras på en tillit gentemot direktiven och politikerna.

## 14.2 Inflytande och ansvar

Liksom hos Brunsson och Jönsson (1979) visar analysen på tjänstemannens stora inflytande samtidigt som det finns få former för ansvarsutkrävande. Stadsdelschefen är anställd av nämnden och högsta ansvarig för verksamheten, men det är politikerna som är ytterst ansvariga för de beslut som fattas för verksamheterna. Det är viktigt för politikerna att ha inflytande över de beslut som fastställs, men det finns risk för att vissa beslut faller bort i den av tjänstemännen styrda verksamheten. En av politikerna visar prov på missnöje och berättar om ett fall inom äldreomsorgen, där politikerna tagit ett beslut vilket inte fullföljdes i praktiken. Tjänstemännen försvarade sig med att det saknades incitament hos brukarna, men eftersom det var ett politiskt beslut hade det korrekta varit att återkomma med ärendet till nämnden. Det upplevs som relativt vanligt att politiska beslut fattas och att de sedan kommer bort i verksamheten. En av politikerna menar att det handlar om organisatoriska falluckor och inte illvilja hos tjänstemännen. Samtidigt påpekar samma politiker att det inte får lov att gå till så. Fallet med äldreomsorgen

---

<sup>12</sup> Turner (2009) menar att individer drivs av att ha kognitioner som är konsekventa med självet, detta fördjupas senare i analysdelen.

illustrerar vikten för politikerna att ha inflytande över de beslut som har fattats och hur lätt beslut riskerar att falla bort i den av tjänstemännen styrda verksamheten. Samtidigt ligger det inte i deras roll att ha verksamheten under uppsikt på daglig basis, konsekvenserna blir då att politikerns inflytande släpar efter och blir till en retrospektiv insyn.

För att ansvarsfördelningen mellan nämnden och förvaltningen ska fungera krävs tillit i relationen. Det är inte nödvändigtvis så att hela förvaltningen eller hela nämnden behöver ha tillitsrelationer för att detta ska vara gällande. Men i mitt fall är det stadsdelschefen och nämndens ordförande som tillsammans utgör den tillitsgrund som den övriga organisationen tycks vila på. En av tjänstemännen beskriver relationen och ansvarsfördelningen i förhållande till andra stadsdelar:

*väldigt mycket lämnas över till stadsdelschefen, men det finns ett sådant grundmurat förtroende mellan ordförande och stadsdelschefen och att de jobbar ihop så länge. Jag tror att, så ser jag det, att det har gjort att politikerna drar sig mer tillbaka och kan lämna över väldigt mycket till [förvaltningen], till skillnad från andra nämnder. De kanske avhandlar väldigt mycket i presidiet eller bara mellan ordförande och stadsdelschefen, sådana frågor man hade gjort nämndärenden av i andra stadsdelar.*

Detta innebär således också att ordförande har ett stort inflytande vilket också kan ge positiva effekter för den övriga organisationen. Alla politiker anser sig dock inte vara i händerna på stadsdelschefen.

Inriktningsdokumenten, som politikerna fastslagit med syfte att ge generella riktningar åt förvaltningen, är ett viktigt verktyg för att utöva inflytande. En av majoritetspolitikerna lyfter fram dessa inriktningsdokument och menar att de är politikernas styrmedel för tjänstemännens arbete och säger:

*En professionell förvaltning ska ju följa de inriktningsdokument och de beslut som finns som majoriteten har fastslagit. Förvaltningen ska ju aldrig komma med förslag som går stick i stäv med majoritetens inriktningsdokument.*

Inriktningsdokumenten tillsammans med mätningar och rapporter lyfts fram som viktiga verktyg för att kunna styra verksamheten. Detta korresponderar med Rombachs (2002) syn på den kommunala styrningen, där politiker får förlita sig på utvärderingar och material som de olika verksamheterna rapporterar tillsammans med det material som kommunens tjänstemän bereder. Vad som är viktigt att komma ihåg är att de flesta former för kontroll och uppföljning begränsas till vad som kan kontrolleras snarare än vad som behöver kontrolleras (Carter & Jackson 1998 s. 52). Inriktningsdokumenten fyller ett slags

förtroget syftar på att skapa förtroget, men ansvarstagande och inflytande är dock beroende av den mellanmänniska tilliten. Politikerna måste känna tillit inför förvaltningens arbete, exempelvis att de följer inriktningsdokument. Utan en sådan tillit faller politikernas känsla av inflytande och deras ansvarstagande riskeras.

### 14.3 Legitimitet och auktoritet

Utifrån Norell (1989) kan vi anta att experterna, tjänstemännen, söker legitimitet inom förvaltningen snarare än i nämnden. Ett antagande som verkar riktigt också i Ekhagen. De intervjuade tjänstemännen pratar alla om att deras roll handlar om att förklara diverse frågor för politikerna, frågor och områden där de vet att de själva är experterna. De legitimeras som sakkunniga på sina områden inom förvaltningen samtidigt som framförallt verksamhetscheferna önskar få uppskattning från politikerna i nämnden för det arbete som de utför. På så sätt kan tjänstemännen sägas vara beroende av politikernas erkännande men inte nödvändigtvis genom legitimering. En av tjänstemännen menar att deras uppgift i relation till politikerna är *"att kunna guida politikerna så att de kan fatta de kloka besluten. För att det är ju vi som är de professionella i det här"*. Tjänstemannen besitter en legal auktoritet vilket har betraktats som både byråkratins styrka men också dess största svaghet. Vicki Johansson (2006 s. 53) menar att detta beror på att tjänstemännen har ett överlägset kunskapskapital vilket också innebär makt och legitimitet. Förvaltningens tjänstemän kan skapa maktresurser genom sin expertkunskap tillsammans med den kunskap de förvärvar genom kontinuerliga kontakter med verksamheten<sup>13</sup>. På grund av tjänstemannens maktresurser genom både kunskapsmonopol och kontinuitetsövertag blir tillit det verktyg politikerna har för att förhålla sig till verksamheten. Genom tjänstemannens position som professionell, och genom att denna auktoritet är legalt reglerad, är tillit ett viktigt medel i styrningen. Svagheten i sammanhanget är att det demokratiska ansvarsutkrävandet kan bli lidande.

\* \* \*

I Ekhagens stadsdelsnämnd bekräftas förhållanden som vi kunde förvänta oss utifrån tidigare forskning. I analysresultatet har relationen mellan politiker och tjänstemän kart-

---

<sup>13</sup> Tack vare att ordförande och många andra av politikerna i nämnden har suttit väldigt länge kan det påverka deras maktposition. Även om de inte har kontinuerlig kontakt med de verksamheter de styr så finns det ändå utrymme för en viss kontinuitetskänsla genom deras långa erfarenhet av att styra verksamheten.

lagts utifrån flertalet komponenter: inflytande, ansvar, legitimitet, auktoritet samt förhållandet mellan tjänstemän och politiker. Dessa komponenter är alla viktiga för att förstå relationen mellan politiker och tjänstemän. För att komponenterna ska bestå och problem undvikas krävs tillit som grund. I relation till ämbetsmannaideal finns det behov av tydliga rollfördelningar mellan politiker och tjänstemän, där tjänstemännen i regel anses sig vara "politikernas lydiga instrument" samtidigt som det framträder en annan bild, när vi närmare studerar auktoritet och inflytande. Det vilar en professionell anda över Ekhagen där tjänstemannen är expert. Tjänstemannen har för avsikt att se till att politikerna kan göra kloka beslut samtidigt som tjänstemannen också styr verksamheten där politikernas enda instrument för kontroll är utvärderingar och rapporter.

I efterföljande analysdel presenteras vikten av ett gemensamt organisationsklimat, tydliga roller och vikten av att visa acceptans och erkännande. Dessa utgör grunden för en god relation och är verktyg i ett försök att besvara hur emotionella och kognitiva förväntningar stabiliseras, vilket är tillitens kärna. Tillit är viktigt genom dess möjliggörande och handlingsgenererande funktion. Tilliten möjliggör tjänstemännens arbete samtidigt som tillit utgör en viktig grund för politikernas känsla av inflytande och möjlighet till politisk styrning. I det tillitsfulla förhållningssättet lyfts också beroende och acceptans fram som stödjepunkter i en oviss förändringssituation.

### ***15. Emotionella element i de studerade tillitsrelationerna***

Stadsdelschefen beslutar vilka ärenden som bör tas upp i nämnden och vilka som kan beslutas på tjänstemannanivån. Samtidigt styrs många beslut av lagstiftning och nämndens delegationsordning. I stadsdelschefens arbete finns således avvägningar som måste baseras på tillit. Denna tillitshandling uttrycker sig genom en slags tyst kunskap. Ibland frågar stadsdelschefen nämndens ordförande om ett ärende bör tas upp i nämnden men ibland behövs inte det. En av de intervjuade menar att en sådan tillit inte uppstår hux flux, det tar lång tid att etablera: *"Det är ju en känsla man inte kan ha mellan två parter, utan vidare"*. Känslan som beskrivs, som verkar ligga till grund för stadsdelschefens avvägningar, förstås som en ömsesidig respekt mellan stadsdelschefen och nämndens ordförande. En möjlig problematik i den kommunala kontexten är att politikerna står i en beroendeställning gentemot tjänstemännen. Politikernas tillsägarande grundar sig i ett värderande av tjänstemännens framtida handlingar och om politikerna misstar sig i sitt

tillitsgivande riskerar de att betraktas som omdömeslösa. Genom politikernas position som ytterst ansvariga är det framförallt de som befinner sig i en risksituation och kan därmed sägas vara de huvudsakliga tillitsgivarna. Tillit ingår dessutom i en dubbel hermeneutisk bedömningsprocess där tillitsgivaren måste beakta både sig själv och personen som visas tillit (Barbalet 2008). Denna hermeneutik kan sägas handla om hur individen hanterar förväntningar på andra och hur individen hanterar förväntningar på sig själv. Ett sätt att hantera förväntningar är genom roller.

### 15.1 Tydliga roller som tillitsfrämjande element

Den tydliga rollfördelningen mellan politiken och förvaltningen i Ekhagen lyfts fram som något positivt. En av tjänstemännen gör en explicit koppning mellan roller och tillit: *"Vi har jobbat länge ihop men vi har tydliga roller, vi har förtroende för varandra och det är det som är kärnan"*. Politiker och tjänstemän intar olika roller, eller sociala identiteter, vilka styrs av föreställningar om politikernas och tjänstemäns uppförande i den politiska kontexten. Roller ingår i politikernas och tjänstemännens handlingsrepertoarer och styr på så sätt deras förväntningar. Dessa förväntningar styr individerna via sanktioner eller genom att individen anpassas till dessa förväntningar<sup>14</sup>. När jag och stadsdelschefen pratar om förtroende för politikerna lyfts den goda relationen till nämndens ordförande fram, att relationens kvalitet har att göra med att de har arbetat länge tillsammans. Relationerna i Ekhagen präglas av tydlighet vad gäller roller och detta innebär i sin tur att de vet vad som förväntas av varandra. Med hjälp av Weick kan det beskrivas som att politiker och tjänstemän gemensamt skapar ett kollektivt tänkande, och ju längre tid det kollektiva tänkande återskapas hos organisationens medlemmar, desto fastare blir rollernas funktion och de möjligheter man kan bli överens om. Komplexitet reduceras och framtiden kan inlösas under ordnade former.

Stadsdelschefen betraktar tillitens förutsättning som ett aktivt val och säger att *"politikerna i Ekhagen är väldigt klara över den roll de kan ha och de går väldigt sällan in i tjänstemannarollen. Dom har väldigt tydligt bestämt sig för att lita på förvaltningen"*. En av politikerna anser att det är viktigt att man har tydliga roller därför att *"det tillhör ju på något sätt att vara professionell. Och det tycker jag du kan vara, som professionell lekman. Om man får uttrycka sig så. Du vet vad du har för roll som politiker"*. Aktörer definierar sina handlingar genom att hänvisa till att

---

<sup>14</sup> Detta illustreras också i ett senare avsnitt där en av majoritetspolitikerna pratar om den stabila kulturen och säger *"Det spelar ingen roll om det skulle komma in någon som är 'otrevlig', för det får inte fäste för det sitter så i väggarna"*.

man agerar utifrån den roll man har (Weick 2001 s. 17). Dessa roller skapas när aktörerna rättfärdigar en kollektiv struktur som omger deras individuella innebörder. I Ekshagen innebär detta att politikerna rättfärdigar sin bristfälliga insyn och sakkunskap med att det inte ingår i deras roll att vara aktiva. För tjänstemännen handlar det om att lyfta fram sig själva som experter och professionella och vikten av deras sakkunskaper som förvaltningens förutsättning. Utifrån ett funktionalistiskt perspektiv betraktar man roller utifrån dess funktion inom sociala system (Biddle 2001 s. 2417). Genom rollernas koppling till förväntningar ser vi hur rollerna kan fungera komplexitetsreducerande vilket är en av tillitens mekanismer. Värt att notera i citatet om att vara en *”professionell lekman”* är att den professionaliserade kulturen tycks ha gjort att politikerna har ett större behov att agera som professionella, om än utifrån sina egna möjligheter. Kan det handla om ett uttryck för att den professionaliserade och tjänstemannagrundade reformeringen av den offentliga sektorn också har smittat av sig på politikerna? En ökad effektivisering genom New Public Management kan ha gett effekter även på politikerna vilka har kommit att betrakta idealet för deras roll som professionell. Rollerna kan alltså reflektera och rättfärdiga den institutionella logik i vilken de är konstituerade (Alvesson & Sköldberg 2008 s. 86).

## 15.2 Gestaltning och självpresentation

Kommunikationen i en organisation konstruerar en social verklighet som gör organisationen meningsfull (Weick 1995). En av politikerna pratar om fördelarna med att arbeta som politiker på lokal nivå och en punkt som lyfts fram är att kontakten med nämndens ledamöter och tjänstemän blir intimare. Man går *”från att vara personer som representerar sitt parti, så blir du till slut personer med personliga egenskaper som man vet lite, man kan bolla lite, man kan ge och ta”*. Ytterligare en politiker är inne på samma spår och säger:

*En del tjänstemän har ju suttit lika länge som jag har, andra är nya, och det samma gäller ju politikerna. Det blir alltid lite skillnad i relationerna om man känner en person bättre. Man vet vilka man kan skicka sms till och vilka man inte kan skicka sms till.*

Genom att lära känna varandra överbygger man de osäkra grunder som tilliten kompenserar för. Att känna varandra kan också ses som ett uttryck för förtroligheten i en organisation. I och med att individer drivs av att ha kognitioner om sig själv och om andra i balans är det viktigt att gestaltningen är konsistent med självet (Luhmann 2005; Turner 2009). Detta har vi bland annat sett prov på i kapitel 14.1 där det sades vara

viktigt att tjänstemannaidealet stämde överens med det tjänstemannen själv höll för sant. Stadsdelschefen reflekterar över hur tillit skapas:

*Det är väldigt svårt att säga hur du skapar det men jag tror de handlar väldigt mycket om det att fungera, vara på plats, vara tydligt, säga vad man tänker och tycker och hur man tänker göra och motivera varför, lyssna på varandra och förstå. [...] Det farligaste som jag uppfattar det är att man döljer, att man inte är tydlig, att det visar sig att man menar och tänker något annat än det man säger. Det funkar aldrig för lögnen kommer alltid fram. Jag brukar ha som devis att om jag i alla sammanhang vet att hålla mig till det som jag upplever som sant så behöver jag aldrig tänka efter vad jag kan säga i olika sammanhang så behöver jag inte riskera att jag sitter och ljuger [...] Jag håller mig till en enda linje rakt av, ibland blir den tuff eller okänslig eller människor blir irriterade över det men det är ju ett pris men å andra sidan får ju folk stort förtroende och så kör jag med väldigt stor öppenhet jag berättar för ledningen för cheferna för politikerna allt som jag kan komma på som är vettigt att berätta. Jag försöker inte dölja något.*

Genom att vara konsekvent i sin självpresentation gör stadsdelschefen förväntningarna på sig och sin roll tydliga och engagerar sig i sin rolltagning. Luhmann (2005 s. 70) säger att "[v]ärd förtroende blir den som håller fast vid vad han medvetet eller omedvetet meddelat om sig själv". I citatet ovan verkar det inte finnas en tydlig justering till andra utan det verkar som att stadsdelschefen har inflytande över sina egna gestaltningsramar och därmed kan vara "tuff eller okänslig".

### 15.3 Acceptans och erkännande

I presentationen av de teoretiska verktygen betonas vikten av att lyfta fram erkännande och acceptans som viktiga grunder för en god tillitsrelation. En av tjänstemännen som tidigare arbetat i en annan kommun berättar om en situation som uppstod för ett antal år sedan. Det handlade om en kris i organisationens förvaltning, där framförallt den politiska ledaren gjorde det svårt för relationen mellan politiker och tjänstemän. Situationen beskrivs som en "ömsesidig förtroendekris":

*så som jag ser det handlade det om att politikerna inte klarade av att ta de nödvändiga besluten för att få ekonomin i balans. Och då hamnar man i onda cirklar, (...) så blev det lite så att politikerna la det på tjänstemännen, och tjänstemännen la det på politikerna. Det är inte så enkelt att man kan säga att det bara berodde på politikerna utan man hamnade i en dålig, ett dåligt mönster (...)*

Det fanns inga tillitsrelationer i den situation som beskrivs och därmed saknades också goda grunder för ansvarsfördelning. Det saknades ett ömsesidigt erkännande och acceptering av varandra, vilket utgör den emotionella bas en tillitsrelation vilar på (Barbalet 2008 s. 71). Tjänstemannen säger om sin gamla arbetsplats att den präglades av instabilitet och menar att Ekshagens stadsdelsnämnd kan sägas utgöra motsatsen genom sin stabilitet. På den förra arbetsplatsen fanns ett större ifrågasättande från den politiska organisationen. Ett större ifrågasättande kan då sägas vara det samma som brist på

erkännande och acceptans. Instabilitet och kris skulle av andra kunna kallas för ett större mått av politisk styrning, även om den demokratiska organisationen i sig hade uppenbara problem.

#### 15.4 Tjänstemännens förståelse för politikerna

Både stadsdelschefen och en av cheftjänstemännen ger uttryck för att det är viktigt att ha förståelse för den roll politikerna har. Stadsdelschefen pratar om att det i nämnden rör sig om fritidspolitiker, ”*det är vanliga människor med vanliga jobb*”. En av tjänstemännen pratar om att det är viktigt att ha förståelse för politikens och förvaltningens olika funktioner och säger sig ha förståelse för ”*svårigheten i deras roll*”. Det handlar om att politiker och tjänstemän har olika roller ”*och det gäller att vara väldigt tydlig med det*”, det är så man skapar personligt förtroende. Denna förståelse kan betraktas som ett hänsynsfullt samhandlande. Att handla hänsynsfullt innebär att kunna handla med hänsyn till andras förväntningar och tänkande. Tjänstemännen kan etablera denna hänsynsfulla position genom sin *förståelse* för politikerna. Även politikerna betonar förståelsen för varandras roller. En av politikerna säger angående relationen mellan majoritet och opposition:

*Man är nog också väldigt tydlig med sina [roller] (...) i just vår nämnd. (...) man tjaffsar när man är oense om en sak, och sen på ett personligt plan så är man jättegoda vänner oavsett parti, eller tjänsteman. Men så ska man kanske akta sig att komma för nära tjänstemännen också (...).*

Cheferna tar i sina respektive intervjuer upp att de önskar att politikerna vore lite mer aktiva. I ett samtal med en av tjänstemännen avhandlas vad som fungerar mindre bra i relationen till politikerna: ”*det är väl det att jag kan tycka, ett större engagemang, engagemang kanske är fel ord, men lite större, fler frågor*”. Tjänstemannen påpekar att det inte handlar om nämnden i sin helhet, utan att det främst handlar om majoriteten. En annan tjänsteman önskar också mer aktivitet från politikernas sida och säger:

*man kan tycka att, att man skulle kunna vara lite mer intresserad, till exempel när vi har årsrapporter och uppföljningsrapporter som belyser 'vad är det nu vi har gjort i relation till målen'. Då skulle det kanske behövas ställa fler frågor. Oftast klubbas det igenom. Sânt som är jätteviktiga saker egentligen.*

En önskan om aktivitet och, vad jag förstår, ett erkännande från politikernas sida kan betraktas som viktigt. Samtidigt verkar det inte som att hela tillitsrelationen står och faller med vad som kan betraktas som passiva nämndpolitiker. Detta kan också tänkas bero på tillitens riktning, att det är politikerna som har tillit gentemot tjänstemännen. Detta kan innebära att tjänstemännen förutsätts att vara mer aktiva, då de ska visa sig värda politikernas tillit. Flera av tjänstemännen jag intervjuat pratar med respekt och vördnad



om det arbete politikerna är satta att utföra. Politikerna verkar också medvetna om att det är viktigt att visa uppskattning och på så sätt erkänna tjänstemännens arbete. En av oppositionspolitikerna pratar om just vikten att återföra ”goda upplevelser”, det vill säga positiv respons från händelser i verksamheten eller stadsdelen som helhet. Det är viktigt att inte bara kritisera tjänstemännen utan det måste finnas ”[...] en återkoppling när det fungerar bra, det måste fungera på det sättet. Jag tror att det är väldigt viktigt att göra det, och det känner man också sen”. Återkopplingen av diverse goda upplevelser handlar om att visa erkännande, i det här fallet från politikerna gentemot tjänstemännen. Erkännandet genom återkoppling visar att tillitshandlingen var god och ger ökade handlingsmöjligheter till tjänstemännen.

## ***16. Kognitiva element i de studerade tillitsrelationerna***

### **16.1 Organisationsklimat och stabilitet**

Utmärkande för Ekhagens stadsdelsnämnd och förvaltning är att den präglas av stabilitet, eller ”*brist på förändring*”, som en av politikerna uttrycker det. En av oppositionspolitikerna pratar om att som ny i en organisation finns det inte utrymme att förändra och att denna oföränderliga kultur är tydligt präglad av det socialdemokratiska styret, som mycket tydligt har dominerat i Göteborg. En annan oppositionspolitiker menar att det finns risk för segmentering och att det borde vara förbjudet att ha en stadsdelschef som får sitta på samma plats i mer än sex år. Samtidigt så menar oppositionspolitikern att de bara är halva problematiken och menar att ”*den politiska [segmenteringen], det är ju svårt att komma åt eftersom valen avgör ju väldigt mycket hur det kommer att bli*”. Enligt de båda oppositionspolitikerna verkar det finnas ett kollektivt meningsskapande främst mellan förvaltningen och den socialdemokratiska majoriteten där oppositionen inte ingår. Detta bekräftas också av tidigare forskning (se Brunsson & Jönsson 1979).

Barbara Czarniawska (2005 s. 269) menar att organisationer ständigt blir bättre på att hantera förändringar och tvetydigheter men att en konsekvens kan bli en svårighet att upptäcka nya förändringar och tvetydigheter. De kognitiva kartornas utformning blir allt mer fasta och svårföränderliga. Då en av forskningsfrågorna handlar om hur kognitiva och emotionella förväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän stabiliseras blir det viktigt att påpeka att detta är svårt att studera i Ekhagen. Stabiliseringen bör betraktas i imperfekt, hur förväntningarna allredan har stabiliserats. Organisationen har

rekonstruerats och anpassats så många gånger att det numera finns mycket tydliga tolkningsramar och handlingsrepertoarer. Kärnan av (majoritets)politiker och tjänstemän delar numera samma mentala modeller och aktiviteter, det finns inte längre något aktivt eller tvetydigt meningsskapande. Det har skapats förhållanden, de är stabila och kan ses som exempel på kollektivt tänkande. En av majoritetspolitikerna ger sin syn på relationerna i nämnden:

*Det har skapats en kultur, ett klimat, från första början. Som var, bra, ett bra klimat. Och i princip har det varit, det sitter i väggarna sen. Det spelar ingen roll om det skulle komma in någon som är "otrevlig", för det får inte fäste för det sitter så i väggarna. När ett klimat har skapats i nämnd sitter det kvar.*

Ordförande tillskrivs som avgörande för klimatet i Ekhagen och det faktum att h-n suttit väldigt länge. Det handlar om *"att hantera saker så att det blir på ett bra sätt, att det inte bli kaos"*. Mabel Berezin (2008 s. 48) menar att ett långvarigt medlemskap i exempelvis en organisation genererar känslor av samhörighet, lojalitet och tillit vilket kan betraktas som en nyckel till att förstå det intima förhållandet i framförallt presidiet.

## **16.2 Presidiets meningsskapande och stadgande roll**

I den teoretiska genomgången visas hur kognitiva förväntningar i en organisation kan skapas genom ett kollektivt meningsskapande. I organisationen skapar medlemmarna en social verklighet som "anger" de tolkningsramar individerna sedan använder för att hantera och förstå händelser i och utanför organisationen. Presidiemötena utgör en viktig del i den meningsskapande processen och uppfattas därmed också som ett maktmedel. De intervjuade presidiemedlemmarna beskriver att kärnan i presidiemötena är att informera och föredra ärenden, och att förvaltningen ska förklara för politikerna vad som gäller. Genom att stadsdelschefen och nämndens sekreterare föredrar de olika ärendena innan stadsdelsnämndsmötet kan de styra de tre närvarande politikerna. Politikerna skapar således mening kring dessa ärenden utifrån de ramar som tjänstemännen föredragit. En av majoritetspolitikerna, som ingår i presidiet, tycker att presidiemötena också handlar om att kunna *"göra ett inspel"* i handlingarna, det kan handla om att lägga till eller ta bort något i ett tjänsteutlåtande men påpekar att det är *"inte mot förvaltningens [förslag] oftast, det är en dialog"*. Ordförande engagerar sig här i ett hänsynsfullt samhandlande. Förvaltningens och politikens ledare intar en central position i meningsskapandet vilket antas ge utslag i organisationens kollektiva tänkande.

Det kollektiva tänkandet representeras i det individuella tänkandet (Weick 2001 s. 272) men olika individer har olika stort inflytande över det kollektiva tänkandet. Relationen mellan politiker och tjänstemän kan inte betraktas som totalt ömsesidig, inte heller relationen mellan politiker emellan. Det rör sig således om maktrelationer i vilken olika individer har olika stort inflytande över det kollektiva tänkandet. Med hjälp av Hellgren och Löwstedt (1997 s. 127) kan vi säga att presidietts verksamhet inte bara består av meningskapande utan även av meningsgivande. Om individer med mycket makt har tillit till varandra kan vi också anta att detta speglas i organisationen. Relationen mellan stadsdelschefen och nämndens ordförande är ett sådant exempel vilket tidigare diskuterats<sup>15</sup>.

### 16.3 Stadgande handlingar och meningsgivande

En av tjänstemännen lyfter fram det viktiga med att diskutera de olika verksamheterna med politikerna. Detta ges det tillfälle för under ett par konferensdagar per år, då politiker och tjänstemän träffas. Dessa tillfällen kan ses som exempel på stadgande handlingar, kanske i dess mer intensiva form då det finns ett uttalat syfte att skapa mening kring de olika verksamheterna inför det kommande året. Konferensen är också ett...

*...bra tillfälle för fördjupad diskussion det kanske man hade kunna haft mer, återigen då hade man haft mer möjligheter att informera mer om och ha en större dialog kring de här frågorna som är viktiga frågor. Och det är viktigt att politiken fattar de frågorna. Det är en kärna att ge dem större möjligheter.*

Notera dubbelheten i "fattar" – det kan dels handla om att förstå, dels om att besluta. I vilket fall som helst finns det i citatet en uppenbar vilja från tjänstemännen att förse politikerna med diverse fakta och erfarenheter. Handlar "fatta" om att förstå kan det representera tjänstemannens överlägsna kunskapskapital med vilket man måste hjälpa politikerna. Handlar "fatta" istället om att besluta kan det ses som ett uttryck för tjänstemannastyre där tjänstemännen styr vilka beslut som fattas. Samma tjänsteman hävdar att det också är viktigt, när det kommer till kontroversiella frågor, att snabbt kunna informera politiker om vad som händer. Stadsdelschefen upplever också ett sådant behov hos politikerna i presidiet. Jag frågar om politiker har med sig frågor till presidiemötena och han säger:

*Ja det händer men det är oftast vi som lägger förslag till vilka frågor vi ska prata om. Men det är klart att det händer att de tar upp att de ha hört något och så vill de veta hur det var med det och det.*

**Karin:** *Det är mer rykten som går på stan?*

**Stadsdelschefen:** *De är väldigt kloka tycker jag, innan de gå på att det är sant, olika saker, som de för höra på stan så testar dem, så får de oftast en bättre förklaring*

---

<sup>15</sup> Westerståhl har också i sin forskning lyft fram stadsdelschefens centrala ställning där kommunikationen strömmar genom honom/henne vilket kan betraktas som ett uttryck för meningsgivande.

Citatet kan också sägas visa på den sannings- och maktlogik som präglar organisationen (se Carter & Jackson 1998 s. 49) där tjänstemännen svarar för ett meningsgivande och därigenom styr denna logik.

#### **16.4 Meningsskapande skillnader för majoritet och opposition**

Skillnaden mellan majoritetspolitiker och oppositionspolitiker som Brunsson och Jönsson (1979) beskriver återfinns också i Ekhagen. En av tjänstemännen pratar om skillnader mellan majoritetens och oppositionens politiker och menar att *”det ligger ju i sakens natur att oppositionen är mer ifrågasättande mot oss”*. Det handlar om att oppositionen ger sig på förvaltningens förslag med syftet att ge sig på majoriteten. Samma tjänsteman menar att *”det är egentligen majoritetens förslag som vi har arbetat fram och som de [majoriteten] står bakom”*. En av oppositionspolitikerna lyfter fram den mer kritiska roll som oppositionen har och pekar på den gemensamma kultur som verkar finnas mellan majoritetens och förvaltningen. Med en oavbruten socialdemokratisk majoritet...

*...kan man förstå att hela gruppen där har jobbat för vänsterblocket och har tagit till sig dess kulturer. Det bara smyger på dig en viss kultur. Det är klart att den finns där, den sitter ju väggarna i dag. (...) Det är inte så att du byter hela garnityret utan du byter en person [tjänsteman], en person går inte in och förändrar utan anpassas ju, äts upp utav av den kultur som finns*

Politiker i majoritet upplever starkare bindningar till förvaltningen – och tjänstemännen påverkas av vilken grupp som har inflytande i nämnden. Det handlar om ett ömsesidigt beroende mellan majoritet och förvaltning (Brunsson och Jönsson 1979 s. 85).

#### **16.5 Stabilitet som ett oväntat resultat**

Den stabilitet som analysen ger uttryck för är delvis förvånande. Inte minst utifrån Weick kunde vi ha förväntat oss mer av kaos och tvetydigheter i relation till den pågående organisationsförändringen. Stabiliteten kan möjligen förstås genom att hänvisa till organisationens omdömesförmågor och hur organisationen hålls samman. Stabilitet skapas genom omsorgsfulla samhandlingar. Dessa omsorgsfulla samhandlingar bör förstås som de tillitsskapande processer som skapar social sammanhållning. Eriksson lyfter fram social sammanhållning som något undervärderat inom sociologisk forskning. Han menar att sociologin främst har arbetat med det instabila och de avvikande, sådant som är socialt problematiskt (Eriksson 2007 s. 12). Eriksson menar att vad som borde vara av intresse för sociologin är hur en *”basal sammanhållning etableras och upprätthålls”* (2007 s. 13). Detta eftersom de flesta sociala organisationer och institutioner *”har fortsatt att rulla på i den mycket basala eller minimalistiska bemärkel-*

sen att de flesta har fortsatt att agera tillsammans och att de i varje givet skede har överlevt” (2007 s. 13). I denna uppsats får vi alltså följa sammanhållningens faktum.

## **Del V. Sammanfattning av resultat och avslutande diskussioner**

I denna avslutande del sammanfattar jag studiens resultat i relation till syftet och de tre formulerade forskningsfrågorna. Sedan följer en friare diskussion med utgångspunkt i studiens resultat. Tillit som risk diskuteras liksom resultatens giltighet i andra kontexter. Avslutningsvis formuleras nya problem och utmaningar för den fortsatta forskningen.

### ***17. Vad tillit innebär och varför tillit är viktigt***

Detta kapitel sammanfattar och diskuterar uppsatsens första forskningsfråga, varför tillit är viktigt. Tillit är viktigt i relationen mellan politiker och tjänstemän eftersom den verksamhet politikerna förväntas styra är oöverskådlig sett utifrån deras perspektiv. För att politikerna ska kunna fullfölja den uppgift de har i stadsdelsnämnden måste de ha tillit till de tjänstemän som kontrollerar och administrerar verksamheten. En viktig komponent i tilliten är att den är ömsesidig på så sätt att det krävs att inte bara politikerna har tillit för tjänstemännen utan också att tjänstemännen visar tillit genom att de accepterar och erkänner politikerna i deras roll och position. Detta gör tjänstemännen genom att visa förståelse för politikerna. Analysen visar på de element som är centrala för tillitsrelationerna i Ekhagens stadsdelsnämnd. Tydliga roller för politikerna och tjänstemännen tillsammans med acceptans, erkännande och självpresentation genom gestaltning utgör viktiga komponenter för tillitsrelationen. Barbalet (2008) menar att tillit inte är en form för styrning och kontroll utan baseras på sårbarhet och beroende. I relation till analysens resultat aktualiseras frågan om hur den ena aktörens maktövertag möjligen kan skapa en känsla av beroende och sårbarhet hos den andre. Detta problematiserar ömsesidigheten, då denna process skapas och reproduceras av båda de ingående parterna men resultatet behöver inte nödvändigtvis ge ett jämlikt resultat. Tjänstemännen saknar politikernas riskdimension och är föremål för politikernas tillitsgivande. För att de båda aktörerna ska kunna ha inflytande på varandras planhalvor krävs tillit. Det innebär att veta var gränsen går och att vid denna gräns kunna lita på den andre utan att känna till utfallet. För att politikerna ska våga ta beslut och stå som ytterst

ansvariga krävs således tillit. Utan politikerns tillit till tjänstemannen riskerar relationens ansvars-, inflytande- och legitimitetskomponenter att krackelera. För att politikern respektive tjänstemannen ska kunna upprätthålla auktoritet krävs erkännande och acceptans, dessa resurser ger tillitsrelationer tillgång till och har exemplifierats i resultatet. Tillit har visat sig viktigt genom att det möjliggör tjänstemannens arbete samtidigt som tillit utgör en viktig grund för politikerns känsla av inflytande och möjlighet till ansvarstagande.

## ***18. Kognitiv och emotionell stabilisering av tillit***

Detta kapitel sammanfattar och diskuterar den andra forskningsfrågan, hur kognitiva och emotionella förväntningar stabiliseras i relationen mellan politiker och tjänstemän.

### **18.1 Kognitiv stabilisering**

Kognitiva förväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän stabiliseras genom meningsskapande och kollektivt tänkande som tillsammans med ett hänsynsfullt samhandlande ger kontinuitet och stadga i organisationen. I meningsskapandet ingår tolkningsramar vilka fungerar som kognitiva kartor. Dessa skapar struktur i människors förväntningar (Weick 2001 s. 310-11). Den stabiliserande mekanismen i organiseringen av tillitsrelationer bygger på ett kollektivt tänkande samt organisatoriska samhandlingar och omdömesförmågor. Under den period jag studerat Ekhagen har förhållandena varit stabila och utan några större tvetydigheter. Detta tog sig i uttryck genom ett hänsynsfullt samhandlande från både politiker och tjänstemän. Att samhandla med hänsyn är att handla med tillit. Politikerna och tjänstemännen har utvecklat ett kollektivt meningsskapande genom en stabil ledningsorganisation vad gäller såväl den politiska som tjänstemannamässiga organisationen. Resultatet av detta blir tydliga roller vilka underlättar förväntningarna på den andre. Tillitens kognitiva stabilisering har betraktats utifrån dess position i en meningsskapande process. Meningsgivandet är alltså en tillitsaktivitet som illustrerar den maktasymmetri som finns, vilken förmedlas genom styrning från presidiet men framförallt förvaltningens position.

### **18.2 Emotionell stabilisering**

Tillit kan sammanfattande beskrivas som en ständig process vilken har som syfte att reducera komplexitet. Tillit reducerar komplexitet genom att den binder samman tidigare

erfarenheter med en förväntad, om än tvetydig, framtid. Tillit speglar våra förväntningar på hur våra medaktörer kommer att hantera den frihet de har att handla. För Barbalet (2008) är det centralt i tillitsbegreppet hur tillitsgivaren upplever sig själv. Tillit som känsla blir aktiv inte minst mellan ordförande och stadsdelschefen, där de båda är centrala för att kunna leda stadsdelens praktiska och politiska arbete. Att handla utan att fråga görs på basis av tydliga förväntningar hos den andra. Tilliten gör oss beroende av andra och därmed sårbara genom att vi förlitar oss på andra människor och deras, för oss ovissa, handlingar. De förväntningar som tillit bygger på hanteras genom självpresentation eller det som Turner (2009 s. 334) kallar för gestaltning. Stadsdelschefen intar en central roll som representant för förvaltningen gentemot politikerna. I Ekhagens stadsdelsnämnd erhåller stadsdelschefen stort förtroende och verkar för tillitsfulla relationer, inte minst genom en entydig självrepresentation. Genom att visa acceptans och erkännande stabiliseras en tillitsfull relation. För tjänstemännen handlar det om en *förståelse* för politikerna. Förståelsen bygger på både kognitiva och emotionella element. Förståelsen uttrycks i handlingen som ett hänsynsfullt samhandlande. För politikerna blir det snarare till att visa respekt för tjänstemännen som professionella och att visa uppskattning för positiva resultat i verksamheten<sup>16</sup>. Roller är viktiga för att kunna hantera förväntningar, roller är det medium genom vilket vi kan kommunicera och hantera förväntningar (Bailey & Yost 2001 s. 2221). Analysens resultat visar att tydliga roller upplevs som positivt och en viktig beståndsdel i tillitsskapandet i Ekhagen. Detta är extra viktigt för att kunna hantera ett osäkert förändringsskede.

### ***19. Möjliga hot mot tillit***

I detta kapitel diskuteras uppsatsens tredje forskningsfråga, vilka hot som finns mot tilliten. New Public Management är en komponent som kan tänkas påverka tillitens förutsättningar. Genom kontinuitet och stabilitet i organisationen riskeras inte tilliten. Politiker vet vad de kan förvänta sig av förvaltningens sakkunniga tjänstemän. En stabil och kontinuerlig organisation är gynnsam för tillitens förutsättningar, men inte nödvändigtvis för organisationen som helhet. En ökad politisering av tjänstemännens arbete, i form av att de "fyller målet i de politiska målformuleringarna" (Ivarsson

---

<sup>16</sup> Det bör tilläggas att en av de intervjuade tjänstemännen uttryckte sig ordet respekt när h-n talade om politikerna, men respekten grundade sig snarare i beundran för deras engagemang och inte respekt för sakkunskap.

Westerberg & Nilsson 2009 s. 327), kan vara problematiskt för tillitsrelationerna om den ger upphov till tvetydigheter vad gäller rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän. En sådan risk kan förtydliga tjänstemännens önskan om aktivitet eller erkännande från politikerna, där tjänstemännens efterfrågan kan ses som en önskan om mindre politisering i deras arbete. Att fatta beslut och realisera en fråga kan ta väldigt lång tid samtidigt som är det viktigt att politiken får ha sin gång. Detta kan möjligen stå i konflikt med den effektivitetstanke som NPM bland annat bygger på. En sådan konflikt skulle kunna utgöra ett hot mot tilliten då den nya organiseringen riskerar att göra förväntningarna svårtydliga.

Ett annat hot mot tilliten kan vara när politiker intar en position som elit, trots att deras roll i grunden baseras på demokrati- och representativitetsideal. Politiker i ledande position som blir till en elit kan således få problem med tilliten gentemot sina medpolitiker även om tilliten i relation till tjänstemännen torde vara oförändrad. Liksom tidigare forskning visat finns det olika ideal för politiker respektive tjänstemän och den roll de förväntas ha. I Ekhagen finns inga indikationer på en sådan risk då politikernas styrande position är juridiskt legitimerad. Detta hot elimineras genom den tydliga rollfördelningen, att tjänstemannen och politikern håller sig till sin roll och inte går in i den andres. Dock kan man se vissa tendenser till att tjänstemännen fungerar som en professionell elit.

Ett överhängande hot i tillitsrelationerna är bristen på ömsesidig påverkan. Genom de olika maktstrukturerna som finns inbäddade i aktörernas olika roller minskar ömsesidigheten. Politikernas roll betraktas mer utifrån skyldigheter i rollen som styrande och ytterst ansvariga. Tjänstemannen betraktas utifrån rättigheter som vederbörande kan legitimera utifrån sin position som expert. I och med att tjänstemannens position inte präglas av några som helst demokrati- eller representativitetsideal blir det också svårare att problematisera deras elitposition i jämförelse med politiker. På det sättet finns det en risk att ömsesidigheten blir lidande genom att endast en aktör påverkar den andra.

I analysen diskuteras hur roller kan fungera komplexitetsreducerande. Därmed har de en tydlig koppling till tillit. Om politiker eller tjänstemän brister i sin självpresentation riskerar tilliten att hotas. Om aktörerna utsänder inkonsekventa gestaltningar av sin roll, exempelvis politiker som emellanåt ger sig in för mycket i tjänstemannarollen, blir också



valet för andra aktörer att känna tillit svårare. Otydliga roller kan alstra tvetydigheter i organisationen och därmed kan komplexiteten i politikernas och tjänstemännens handlingar öka istället för att reduceras. Även om politiker och tjänstemän i utövandet av sina roller måste improvisera kan otydliga roller försvåra för organisationens omdömesförmåga och därmed också radera tillitens grund. Då blir misslyckandet i att bemöta de förväntningar, som deras respektive roller tillhandahåller, ett hot mot tilliten i relationen.

## ***20. Diskussion***

Uppsatsen inleddes med att lyfta frågan om professionalisering av den offentliga förvaltningen och hur ett dualistiskt förhållningssätt alltmer har kommit att prägla politik och förvaltning. I uppsatsen har vi sett hur en självständig myndighetsorganisation styr stora delar av organisationen och verksamheten i Ekshagens stadsdelsnämnd. Jag har visat hur tillit stabiliserats i relationerna mellan politiker och tjänstemän, varför tillit är viktigt samt vilka hoten mot tilliten kan tänkas vara. I uppsatsens avslutande och diskuterande del vill jag försöka vända på frågan och att diskutera eventuella risker eller hot som tillit i sig kan utgöra.

### **20.1 Den goda tillitens oavsedda konsekvenser**

Roller kan sägas vara ett slags fångelse för politikern och tjänstemannen, framförallt för politikern. På grund av den komplexa verklighet som politikerna är satta att styra och vara ansvariga för har fasta roller utvecklats och är fungerande instrument i en slags komplexitetsreducering. Genom tvånget att känna tillit kan de inte göra detta utifrån en annan position än den som deras fasta rollsättning innebär. Det är genom den befästa roll de har som de kan hantera verksamheten och ha tillit för tjänstemännen. En ökad professionalisering och en mer utpräglad expertorganisation ger inte nödvändigtvis konsekvenser för tillitsrelationen men kan innebära risker för kommunal och övrig politiskt styrd verksamhet. En möjlig konsekvens kan bli att politikerna genom tillit till förvaltningen institutionaliseras in i en tjänstemannadiskurs.

Det finns en idé om att stadsdelens verksamhet inte handlar så mycket om politik. Stadsdelschefen ger uttryck för en sådan ståndpunkt och menar att oavsett om en person

*”är kommunist eller Sverigedemokrat”* finns det ingen politik i frågan, oavsett politisk tillhörighet är det *”bra att vi bygger ett dagis på den gatan till den kostnaden. Det har inte med det [politisk tillhörighet] att göra”*. Jörgen Nedelstam (2006) föreslår en förklaring till att politikerna förlorat det politiska initiativet, och det är den separering mellan ekonomi och inflytande som länge varit gällande. Hotet kan formuleras såhär: När politiken mister sin position som ideologisk meningsgivande och en avgörande del i beslutsfattandet, och i stället dras in i en administration till följd av ett tillitsfullt agerande som verkar stabiliserande och inte ger upphov till tvetydigheter eller alternativa synsätt, utgör tillit ett hot mot demokratin.

## **20.2 Den kommunalpolitiska kontexten bortom Ekhagen**

Vilka generella slutsatser dras av detta? Empiri utgör i sig inte ett verktyg för att entydigt falsifiera eller verifiera en teori. Empirin kan bidra med argument för eller emot de teoretiska idéer som teorin driver (Alvesson & Skoldberg 2008 s. 536). Med utgångspunkt i Roger Gomm m.fl. (2000 s. 99) kan det studerade fallet betraktas som en synekdoke, som en del i hela Göteborgs stadsdelsförvaltning. Således kan fallet vara generaliserbart givet de faktorer som skisserats i denna uppsats. Studiens generaliserbarhet vad gäller tillitsrelationer mellan politiker och tjänstemän generellt kan även gälla om vi beaktar Yvonna Lincon och Egon Gubas (2000 s. 38) resonemang om överförbarhet mellan liknande kontexter. I det breda spektrumet av analyserade fenomen kan det således finnas generella slutsatser i föreliggande uppsats vad gäller tillitsrelationer mellan politiker och tjänstemän. Generella idéer kan formuleras med hänsyn till rollernas och självpresentationernas tydlighet kombinerat med relationens meningsskapande förutsättningar. Med stöd i den här uppsatsen kan en möjlig förutsägelse ges med avseende på den pågående stadsdelsförändringen. Med stöd i den stabilitet som Ekhagen uppvisar, genom sitt kollektiva tänkande och meningsskapande/-givande, tillsammans med en tilltro till förändringen generellt, så lär sammanslagningen ske utan större problem.

Visar sig detta vara en felaktig slutsats kan detta ses som ett resultat av studiens metodologiska problematik. Den risk som ligger latent, med tanke på att empirin bygger på intervjuer med chefer och politiker i ledande positioner, är att analysen endast speglar organisations officiella uppfattningar (se också Repstad 1999). I skrivande stund är sammanslagningen inte helt genomförd, så facit låter vänta på sig.

Vad betyder resultaten för den kommunalpolitiska sektorn? De innebär att i den typ av professionaliserade relationer som politiker och tjänstemän ingår så underlättar tydliga roller och långvarig stabilitet goda tillitsrelationer. Bör man i den kommunalpolitiska sektorn medvetet satsa på att utveckla tillitsrelationer? På en sådan fråga vill jag svara nekande, eller i alla fall ställa mig tvekan. För vi har också kunnat se hur tillit kan göra tillitsgivaren beroende av tillitsmottagaren. I fallet med politikern och tjänstemannen i en allt mer utpräglad NPM-organisation kan detta underminera politikernas inflytande. Detta därför att organisationskontexten bygger på ett tjänstemannaideal och dennes expertkunskaper. Vad den kommunalpolitiska sektorn kanske behöver är mer utrymme för politik och tvetydigheter, för att på så sätt öka inflytande och demokrati.

## ***21. Fortsatt forskning***

Man skulle kunna hoppas att en uppsats av detta slag ger svar och stillar kunskapsörsten inom det studerade forskningsfältet men fallet verkar vara det omvända – de svar jag funnit har gett upphov till nya frågeställningar. Jag har studerat varför tillit är viktigt men det har i sin tur väckt frågor om tillitens risker och vanskligheter. Den typen av stabiliserande tillit som analysen uppvisar riskerar att skapa mer än en känsla av att kunna lita på någon annan. I samband med diskussionen kring komplexitetsreducerande mekanismer har mina resultat också gett upphov till nya frågor kring roller, deras funktion (inte minst som komplexitetsreducerande) och koppling till tillit. Diskussionen har tidigare varit inne på frågan huruvida tillit och roller kan vara ett slags fångelse i vilket aktörens handlingsmöjligheter reduceras. Forskning som studerar aktörernas handlingsreducerande faktorer eftersöks - inte minst inom den politiskt styrda sektorn. I övrigt krävs också forskning av de slag jag gjort här, fast på fler nivåer än den kommunalpolitiska – såsom på regions och statsnivå, inte minst för att ge ytterligare stöd eller möjligen specificera det generella i resultaten. Vad gäller tillitens möjligheter och problem vore en tredje aktör intressant att belysa i den offentliga organisationen. Det handlar om intressenter såsom byggherrar och andra externa agenter. Vari består deras relation till politiker och tjänstemän och vilka konsekvenser kan sådana relationer ge i den stund de utvecklas till tillitsrelationer? För att ytterligare utveckla tillitens funktion inom den kommunalpolitiska sektorn kan man också undersöka vad som händer i politiskt styrda organisationer där majoriteten ofta skiftar. Vilken funktion får tjänstemannen i en sådan organisation och vilken form får

tillitsrelationerna i en mer föränderlig och möjligen politiserad kontext? Utifrån mina observationer har det funnits vissa indikatorer på att könstillhörighet kan ha betydelse. Detta har av anonymitetsskäl inte kunnat utvecklas i uppsatsen men bör vidare studeras.

## ***22. Slutord***

Jag har visat på tvärvetenskapliga möjligheter genom att undersöka en kompletterande komponent i relationen mellan politiker och tjänstemän. I den genomförda studien har en problemställning utvecklats som rör relationen mellan politiker och tjänstemän. Studien har kompletterat de olika komponenter som tillsammans utgör relationer mellan politiker och tjänstemän. Är relationens alla komponenter kartlagda och blottade nu? Nej, det tror jag inte och inte minst tror jag att sociologiska perspektiv har kapacitet att belysa det som ändå är sociologins kärna: det sociala och med fokus på mesofenomen såsom "institutioner, organisationer och olika typer av kollektivt handlande" (Brante 2001 s. 303). Det finns således ingen anledning att lämna byråkratins och politikens relationer till andra vetenskaper, när sociologin har värdefulla perspektiv att bidra med.

Studiens syfte var att studera relationer mellan politiker och tjänstemän i en förändringsprocess. Denna förändring består av den övergripande NPM-förändring som de senaste 20 – 30 åren strukturerat om den offentliga förvaltningen. Lokalt uttrycks detta genom den pågående stadsdelsförändringen. Stadsdelsförändringen var viktig för studiens design och urval. Rutiner och standards förväntades vara i en aktiv och nyskapande process. Men vad har vi sett? Inte visar väl analysens resultat på kaos och obalans? Tvärt om präglas Ekhagens stadsdelsnämnd och förvaltning av "*brist på förändring*". Stabiliteten har varit den största stöttesten vad gäller min förståelse av Ekhagens organisation. Uppsatsens titel söker också fånga denna dialektik då Ekhagen uppvisar stabilitet i förändring.

## Del VI. Referenser

- Alvesson, Mats & Sköldberg, Kaj (2008). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. 2., [uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Aspers, Patrik (2007). *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Bailey, James R & Yost, John H (2001) "Role Theory: Foundations, Extensions, and Applications." i *Encyclopedia of Sociology*. 2nd ed. Vol. 4. New York: Macmillan Reference USA. Sid. 2420-2425. *Gale Virtual Reference Library*. Web. 13 June 2010
- Barbalet. Jack (2008). "Tillitens emotionella bas" i Wettergren, Åsa Starrin, Bengt & Lindgren, Gerd (red.) *Det sociala livets emotionella grunder*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Becker, Howard S. (2008). *Tricks of the trade: yrkesknep för samhällsvetare*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Berezin, Mabel (2002). "Secure States: towards a political sociology of emotion" i Barbalet Jack (red.) *Emotions and Sociology*. Blackwell, Oxford
- Biddle, Bruce J. (2001). "Role Theory". i *Encyclopedia of Sociology*. 2nd ed. Vol. 4. New York: Macmillan Reference USA, 2001. 2415-2420. *Gale Virtual Reference Library*. Web. 11 June 2010.
- Björk, Micael (2010) "Fem punkter om polisen och tillitens flyktiga natur". I Carin Björngren Cuadra & Ola Fransson (red) *Tillit eller förtroende. Nya och gamla förväntningar på professioner och utbildningar*. Malmö: Gleerups (kommande)
- Brante, Thomas, Andersen, Heine & Korsnes, Olav (red.) (2001[1998]). *Sociologiskt lexikon*. 1. uppl. Stockholm: Natur och kultur
- Brunsson, Nils & Jönsson, Sten A. (1979). *Beslut och handling: om politikens inflytande på politiken*. Stockholm: LiberFörlag
- Carter, Pippa & Jackson, Norman (1998). "Labour as dresage" i McKinlay, Alan & Starkey, Ken (red.). *Foucault, management and organization theory: from panopticon to technologies of self*. London: Sage
- Clegg, Stewart (1998) "Foucault, Power and organisation" i McKinlay, Alan & Starkey, Ken (red.). *Foucault, management and organization theory: from panopticon to technologies of self*. London: Sage
- Czarniawska, Barbara (2005). "Karl Weick: Concepts, style and reflection" i Jones, Campbell & Munro, Rolland (red.) *Contemporary organization theory*. Oxford: Blackwell

- Eriksson, Björn (2007). *Social interaktion: flöden - positioner - värden*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Evan, Robert. (2008) 'The Sociology of Expertise: The Distribution of Social Fluency' i *Sociology Compass* 2, 2008
- Gomm, Roger, Hammersley, Martyn & Foster, Peter (2000) "Case study and generalization" i Gomm, Roger, Hammersley, Martyn & Foster, Peter (red.). *Case study method: key issues, key texts*. London: SAGE
- Grosse, Julia (2007). *Nordisk tillitsforskning: en kartläggning och värdering av det vetenskapliga läget*. Sköndal: Ersta Sköndal högskola
- Göteborgs kommun (2010). *Förslag till ny SDN-organisation*. Handling 2010 nr 3, Dnr 0776/09, Göteborg: Göteborgs kommun
- Henriksson, Linnéa (2008) "Många missuppfattningar om New Public Management." i *Ikaros* 1, 2008 (tillgänglig online: <http://www.kaapeli.fi/~fbf/ikaros/>)
- Hellberg, Inga (1997). *Det fackliga förtroendet: en studie av ombudsmän och experter 1950-1991*. Stockholm: Atlas
- Hellgren, Bo & Löwstedt, Jan (1997). *Tankens företag: kognitiva kartor och meningsskapande processer i organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, London, Vol. 69, No. 1
- Ivarsson Westerberg, Anders & Nilsson, Torbjörn (2009). "De dolda makthavarna – politiska tjänstemän i stad och stat" *Stadsvetenskaplig tidskrift* 2009/4
- Johansson, Vicki (2006). *Tillsyn och effektivitet: statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. 1. uppl. Umeå: Boréa
- Jönsson, Sten och Solli, Rolf (1995). "Ledning och organisation" i Jönsson, Sten A., Rubenowitz, Sigvard & Westerståhl, Jörgen (red.) *Decentraliserad kommun: exemplet Göteborg*. 1. uppl. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle)
- Lincon, Yvonna S & Guba Egon, G (2000). "The only generalization is: There is no generalization" i Gomm, Roger, Hammersley, Martyn & Foster, Peter (red.). *Case study method: key issues, key texts*. London: SAGE
- Luhmann, Niklas (2005). *Förtroende : en mekanism för reduktion av social komplexitet* Göteborg : Daidalos
- Luhmann, Niklas (1988). "Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives" i Gambetta, Diego (red.). *Trust: making and breaking cooperative relations*. Oxford: Basil Blackwell

- Luhmann, Niklas (1979). *Trust and power: two works*. Chichester: J. Wiley
- Lundquist, Lennart, (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*,  
Lund: Studentlitteratur
- McKinlay, Alan & Starkey, Ken (red.) (1998). *Foucault, management and organization theory: from panopticon to technologies of self*. London: Sage
- Marshall, Catherine & Rossman, Gretchen B., (2006). *Designing qualitative research*, 4. ed.,  
SAGE, Thousand Oaks, Calif.,
- Montin, Stig (2006). *Politisk styrning och demokrati i kommunerna: åtta dilemman i ett historiskt ljus*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. Tillgänglig på Internet:  
[http://brs.skl.se/brsbibl/kata\\_documents/doc38124\\_1.pdf](http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc38124_1.pdf)
- Neldestam Jörgen, (2006). *Nätverk och makt - En fråga om makt och relation mellan politiker och tjänstemän* Statsvetenskapliga institutionen Lunds Universitet
- Nilsson, Lennart (1995). "Stadsdelspolitikernas bedömning av reformen" i Jönsson, Sten A.,  
Rubenowitz, Sigvard & Westerståhl, Jörgen (red) *Decentraliserad kommun: exemplet Göteborg* 1. uppl. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle)
- Norell, Per-Owe (1989). *De kommunala administratörerna: en studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Diss. Göteborg : Univ.
- Power, Michael (1999[1997]). *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford Univ. Press
- Repstad, Pål (1999). *Närhet och distans: kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. 3., [rev.]  
uppl. Lund: Studentlitteratur
- Rombach i (2002). *Från sanningssökande till styrmedel: moderna utvärderingar i offentlig sektor*.  
Rombach, Björn & Sahlin, Kerstin (red.) 2. uppl. Stockholm: Santérus
- Ryen, Anne (2004). *Kvalitativ intervju: från vetenskapsteori till fältstudier*. 1. uppl. Malmö:  
Liber ekonomi
- Seddon, John (2008). *Systems thinking in the public sector: the failure of the reform regime... and a manifesto for a better way*. 1. ed. Axminster: Triarchy Press
- Snecker Linda (2007). *Ansvarsfördelning i kommunal samverkan- En analys med fokus kring ansvar inom Fjärde Storstadsregionen* Linköpings Universitet Statsvetenskapliga Institutionen
- Stevrin, Peter (1998). *Tillitskrisen: om tillit, misstro och kontroll i det framväxande informationssamhället*. Karlskrona: Institutionen för datavetenskap och ekonomi, Högsk. i Karlskrona/Ronneby

- Turner, Jonathan H. (2009). "The Sociology of emotions: Basic Theoretical Arguments" i *Emotions Review* Vol. 1 No. 4, 340-354
- Turner, Stephen (2001). 'What is the Problem with Experts?' i *Social Studies of Science* 31
- Vaughan, Diane (1992). "Theory: the heuristics of case analysis" i Ragin, Charles C. & Becker, Howard S. (red.) *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press
- Vedung, Evert (2004). *Utvärderingsböljans former och drivkrafter*. Helsingfors: Stakes
- Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm. [Tillgänglig som elektronisk resurs]: [http://www.cm.se/webbshop\\_vr/pdf/etikreglerhs.pdf](http://www.cm.se/webbshop_vr/pdf/etikreglerhs.pdf)
- Weick, Karl E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, Calif.: Sage
- Weick, Karl E. (2001). *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell Business
- Westerståhl, Jörgen (1995a). "Rollen som stadsdelspolitiker" i Jönsson, Sten A., Rubenowitz, Sigvard & Westerståhl, Jörgen (red) *Decentraliserad kommun: exemplet Göteborg*. 1. uppl. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle)
- Westerståhl, Jörgen (1995b) "Några generella iakttagelser" i Jönsson, Sten A., Rubenowitz, Sigvard & Westerståhl, Jörgen (red) *Decentraliserad kommun: exemplet Göteborg*. 1. uppl. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle)
- Yin, Robert K. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*. 1. uppl. Malmö: Liber

### ***Internetkällor***

Goteborgs.se (2010-05-29). "Stadsdelsnämnder".



## Bilagor

### *Bilaga 1. Exempel på kodning*

Utdrag från Intervju med en tjänsteman, maj 2010.

**Karin:** Jag tänkte att vi skulle komma tillbaka lite till, relationen mellan politiker och tjänstemän, vad du tycker fungerar bra i den relationen...

**Tjänsteman:** Det som fungerar bra är ju att jag känner ju ett förtroende från vår nämnd, vi har jobbat ihop det här nu i ett par år, och jag känner ett förtroende emellan. Jag tycker att de tar ansvar, och, jag känner att de litar på det jag och vi säger i mina delar, och det är väldigt väldigt viktigt. Så det funkar bra. Arbetat upp ett system rätt så bra, med ett stort förtroende mellan oss. Och så gör man det väldigt fort, återkopplar och så.

- *Förtroende/tillit*
- *Ansvar*
- *(Tillitssystem)*
- *Återkoppling*

**K:** Hur skapar man ett sånt förtroende då?

**T:** Det är ju, genom åren. Att vara ärlig, att ta fram bra material, och ta träffas och diskutera och ha förståelse för våra olika roller, det försöker jag förmedla, jag har en förståelse för svårigheten i deras roll, för det har jag. Så att det tror jag är en grund till det. Att en förståelse för våra olika roller, de har ju jobbat en del med att beskriva de olika styrmodellerna å att det är olika planhalvor å så och det gäller att vara väldigt tydlig med.

- *Rollskillnader*
- *Förståelse*
- *Kontroll/styrning*

(...)

Vad som inte fungerar, det är väl det att jag kan tycka, ett större engagemang, engagemang kanske är fel ord, men lite större fler frågor, men det är inte nämnden i sin helhet utan för majoriteten tyvärr, minoriteten i vår nämnd är ju väldigt aktiv, ställe mycket frågor men det är inte lika aktivt från majoriteten. Jag kan tycka att det vore lite mer aktivitet, såå... Samtidigt får det inte bli för mycket, så det är ju inte lätt detta, och jag tror att det har att göra med ordförande, har suttit i 20 år och är nöjd med hur det funkar. Det finns en känsla av att "fixa detta bara" och att h-n vill att vi ska...

- *Skillnaden opposition – majoritet*
- *Stabilitet*
- *Engagemang/inflytande*
- *Ordförande (inflytande)*