

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning HT13

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Nathalie Fjellman

Handledare: Petra Svensson

Examinator: Stig Montin

Är byråkratiseringen ett hot mot demokratin?

- En fallstudie av Härrydas kommun

Förord

Jag vill börja med att tacka alla som bidragit till min uppsats. Tack till samtliga tjänstemän och politiker som jag intervjuat i Härrydas kommun, ni har gett mig flera intressanta diskussioner och gjort min uppsats möjlig. Tack till min handledare Petra Svensson för all vägledning och konstruktiva samtal. Slutligen tack till min familj samt vänner som varit ett ovärderligt stöd och gett mig uppmuntran under uppsatsen gång.

Göteborg, januari 2014

Nathalie Fjellman

Sammanfattning

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning med inriktning policyanalys, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs Universitet HT 2013.

Författare: Nathalie Fjellman

Handledare: Petra Svensson

Titel: Är byråkratiseringen ett hot mot demokratin? - En fallstudie av Härrydas kommun

Problemformulering: Tjänstemän och politiker har båda en aktiv del i samhället och kan följaktligen påverka demokratin. I Sverige har vi en representativ demokrati och medborgarnas röst ska kanaliseras genom våra förtroendevalda politiker. Utöver politikerna så är också tjänstemännen en central aktör i de offentliga verksamheterna. Tjänstemännens inflytande har ökat vilket kan skapa demokratisk illegitimitet. Tjänstemännens inflytande blir ett problem det sker på bekostnad av politikernas inflytande. Om rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker inte fungerar så kan det bli ett hot mot demokratin.

Syfte: Syftet med studien är att kartlägga hur rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker påverkar den lokala demokratin.

Metod: Metoden i studien är en kvalitativ fallstudie av Härrydas kommun där jag genomfört semistrukturerade intervjuer med verksamma tjänstemän och politiker. Studien har en deduktiv ansats där jag utgått från tydliga teorier. Ett analysverktyg har också skapats för att kunna besvara mina frågeställningar.

Slutsats: Rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker kan till viss del kopplas till idealbilden men det går inte att separera rollerna fullt ut. Mycket pekar på att rollfördelningen i Härryda går i cykler. Tjänstemännen har inflytande över politikerna men rollfördelningen påverkar inte den lokala demokratin negativt. I dagsläget är inte byråkratiseringen ett hot mot demokratin i Härryda.

Nyckelord: Tjänstemän, politiker, demokrati, rollfördelning, demokrativärden

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Innehållsförteckning	4
1. Inledning	6
1.1 Problembeskrivning	7
1.2 Syfte och Frågeställning	8
1.3 Tidigare forskning	8
1.4 Avgränsning och disposition	9
2. Teoretisk referensram	10
2.1 Vad är roller?	10
2.2 Idealbilden av tjänstemän och politiker	10
2.3 Den traditionella policyprocessen	11
2.4 Andra synsätt på rollfördelningen	12
2.5 Demokratiteori - Vad är demokrati?	12
2.5.1 Legitimitet	13
2.5.2 Effektivitet	14
2.5.3 Ansvarsutkrävande	14
2.6 Hur mäts demokrati?	15
2.6.1 Rollfördelning kopplat till legitimitet	15
2.6.2 Rollfördelning kopplat till effektivitet	15
2.6.3 Rollfördelning kopplat till ansvarsutkrävande	16
3. Metod	17
3.1 Studiens ansats	17
3.2 Tillvägagångssätt	17
3.3 Val av kommun	18
3.4 Val av intervjupersoner	19
3.5 Analys av data	20
3.6 Teoretiskt analysverktyg	20
3.7 Validitet och reliabilitet	21
4. Fallbeskrivning	22
4.1 Härrydas kommun	22
4.2 Organisationsstruktur	22
4.3 Tidigare utvärdering av organisationen	24
5. Resultat	25
5.1 Legitimitet	25
5.2 Effektivitet	27

5.3 Ansvarsutkrävande.....	28
6. Analys.....	30
6.1 Hur påverkar rollfördelningen legitimitet?	30
6.2 Hur påverkar rollfördelningen effektivitet?	30
6.3 Hur påverkar rollfördelningen ansvarsutkrävande?	31
7. Slutsatser.....	33
7.1 Förslag på vidare forskning	34
8. Referenslista	35
Bilaga 1: Intervjumall.....	38

1. Inledning

”Förvaltningen ligger utanför den politiska sfären ... dess roll kan likställas en maskin vilken är en del av den producerade varan”¹. Detta citat myntades redan 1887 av Woodrow Wilson som menade att politik och förvaltning kan separeras. I den traditionella modellen över rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker ska tjänstemännen genomföra det som politikerna beslutat². Flera forskare menar dock att rollfördelningen inte går att separeras på det sättet utan vilken roll tjänstemän och politiker har måste bedömas efter varje enskilt fall³. Det återfinns således delad mening om det går att separera rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän eller ej. Tjänstemän och politiker är centrala aktörer inom den offentliga verksamheten och genom dem kan demokratin förverkligas. Sverige är en representativ demokrati vilket innebär att medborgarna utser vilka som ska representera dem. Detta blir konkret våra förtroendevalda politiker som har till uppgift att fatta beslut. Utöver dem har vi tjänstemännen som har till uppgift att implementera beslut och bistå politikerna med fakta och sakkunskap⁴. Forskare menar att rollfördelningen har förändrats och att politikerrollen har byråkratiserats och tjänstemannarollen har politiserats⁵. Orsaken är att det skett en managementisering i samhället vilket varit en trend sen 1980-talet. Samhället har gått från government till governance det vill säga att den traditionella hierarkiska styrningen har blivit icke-hierarkisk. Förändringen har komplicerat tjänstemän och politikers roller ytterligare. Bakgrunden är att många tjänstemän har fått mer ansvar för resultatstyrning samtidigt som politikerna blivit färre⁶. Tjänstemäns inflytande över politiken har belysts av flera forskare och en av dem är Rune Premfors som kallar detta för det byråkratiska hotet⁷. Han menar att tjänstemäns inflytande kan vara ett hot mot demokratin om byråkratiseringen sker på bekostnad av våra förtroendevalda politiker. Genom byråkratiseringen kan det uppstå en demokratisk illegitimitet där medborgarnas röst inte kan kanaliseras genom politikerna⁸. En fungerande rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker är således en förutsättning för demokratin. När verksamheter står inför förändringar som de ständigt gör är det inte alltid enkelt att skapa en fungerande rollfördelning eftersom det lätt skapas osäkerhet kring hur tjänstemän och politiker ska förhålla sig till sina roller.

¹ Wilson 1887:28

² Hysing och Olsson 2012:27f

³ Svava 2006:959

⁴ Hysing och Olsson 2012:9

⁵ Aberham m.fl. 1981:16ff

⁶ Montin 2009:3ff

⁷ Premfors 2000:20ff

⁸ Rothstein 2001:67f

1.1 Problembeskrivning

Demokrati får inte hamna i skymundan trots att de offentliga verksamheterna kontinuerligt verkar under förnyelse⁹. Mycket demokrati utövas på lokal nivå och våra kommunala tjänstemän och förtroendevalda politiker är delaktiga i att förverkliga demokratin¹⁰. Kommunerna kan själva forma förutsättningarna för att rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker ska fungera. Politikerna i fullmäktige är det enda organet på kommunal nivå som är valda av medborgarna, sålunda måste de få utrymme att skapa politik¹¹. Vi vet dock att kommunerna genom nya styrformer såsom New Public Management (NPM) i större utsträckning delegerat beslutandemakt genom bland annat resultatstyrning till verkamma tjänstemän¹². Tjänstemännen har en viktig del i samhället liksom våra politiker men tjänstemännens inflytande får inte ske på bekostnad av politikernas då detta kan skapa demokratisk illegitimitet¹³. Byråkratiseringen är enligt Premfors ett hot mot demokratin¹⁴ och benämns också av Bo Rothstein som demokratins svarta hål¹⁵. Utifrån en traditionell modell över policyprocessen ska politikerna ta initiativ till beslut, formulera policy samt prioritera och ta beslut medan tjänstemännen ska hjälpa politikerna att hitta lösningar på problem samt genomföra- och utvärdera beslut. I praktiken har tjänstemännen dock inflytande i samtliga steg¹⁶. Tjänstemännens inflytande blir ett problem när det påverkar demokratin negativt.

Att demokratin fungerar är viktigt annars finns det risk att medborgarnas förtroende minskar och att legitimiteten försvinner eftersom medborgarnas syn på kommunen som en politiskt styrd organisation kan försvagas. Om demokratin brister får det konsekvenser i form av att legitimiteten urholkas och förtroendet för den politiska organisationen försvinner. Detta leder vidare till att folkviljan och demokratin inte kan förverkligas. Vid förändring och förnyelse som offentliga verksamheter kontinuerlig står inför kan rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker problematiseras ytterligare på grund av att osäkerhet kring vilken roll de förväntas ha kan uppstå. För att demokrati ska upprätthållas krävs det att olika förutsättningar måste uppfyllas. Ansvarsutkrävande, legitimitet och effektivitet är demokrativärden som är centrala förutsättningar för demokratin¹⁷. Ansvarsutkrävande uppnås genom tydlig rollfördelning mellan tjänstemän och politiker, genom tydlighet går det att utkräva vem som

⁹ Gustafsson, Karlsson & Rodrigo Blomqvist 1998:7ff

¹⁰ Ibid:3

¹¹ Montin 2009:13

¹² Ibid:95

¹³ Rothstein 2001:67f

¹⁴ Premfors 2000:20ff

¹⁵ Rothstein 2001:17

¹⁶ Hysing och Olsson 2012:20

¹⁷ Petersson m.fl. 2002:27

är ansvarig för vad. Om det existerar kan medborgarna utkräva ansvar vilket påverkar demokratin positivt. Det andra är legitimitet som är nära förankrat med öppenhet och tillgänglighet. Genom att medborgarna har insyn över verksamhet kan de få också få förtroende för den. Om det uppstår missnöje kan de genom tillgängligheten påverka verksamheten på ett eller annat sätt vilket också påverkar demokratin positivt. Effektivitet handlar om att tjänstemän och politiker har ett helhetsperspektiv samt ett samarbete. Genom ett helhetsperspektiv och samarbete skapas förståelse för hela verksamheten vilket gör att tjänstemännen och politikerna får ett bättre samtalsklimat och kan ta bättre beslut. Ansvarsutkrävande, legitimitet och effektivitet är förutsättningar för demokratin där tjänstemännen och politikerna har en aktiv del i hur värdena uppnås¹⁸.

1.2 Syfte och Frågeställning

Syftet med studien är att kartlägga hur rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker påverkar den lokala demokratin. Min målsättning är att undersöka hur rollfördelningen tolkas av de fyra respondenterna från Härrydas kommun för att vidare kartlägga hur rollfördelningen påverkar demokratin utifrån demokrativärdena; legitimitet, ansvarsutkrävande och effektivitet¹⁹. Värdena är centrala inom demokratiteorin eftersom de är viktiga förutsättningar för att nå demokrati. Tjänstemän och politikernas arbete ligger till grund för hur väl demokrativärdena och demokratin uppnås.

Utifrån ovanstående syfte har jag följande frågeställningar:

- Hur ser rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän ut i Härryda?
- Hur påverkar rollfördelningen den lokala demokratin avseende legitimitet, effektivitet samt ansvarsutkrävande?

1.3 Tidigare forskning

Trots ämnets vikt har relativt lite forskning gjorts på rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker på lokal nivå inom Norden²⁰. Det har tidigare gjorts forskning på området men med fokus på specifika beslutsprocesser för att se hur mycket makt tjänstemännen har i relation till andra. Byråkratiproblemet har tagits upp av bland annat Nils Brunsson och Sten Jönsson genom att de studerat hur den kommunala demokratin funktionssätt ser ut, de kom fram till att politikerna har litet inflytande över beslut²¹. Sveriges kommuner och landsting (SKL) har

¹⁸ Dahl 1999:165ff

¹⁹ Ibid:168f

²⁰ Baldersheim 2000:106

²¹ Brunsson & Jönsson 1979:77

bedrivit flera utredningar kring politikerrollen och kommit fram till att politikerrollen måste stärkas²². Stig Montin har studerat förvaltningens roll och dragit slutsatsen att den har stärkts i de svenska kommunerna²³. Syftet som berörs i denna uppsats, hur rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker påverkar den lokala demokratin har jag inte funnit någon tidigare forskning om.

1.4 Avgränsning och disposition

I det svenska statsskicket är den lokala demokratin en viktig hörnsten. I kommunerna förverkligas folkstyret vilket gör det intressant att fokusera på den lokala nivån. Både rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker samt demokrati är globala fenomen men denna studie avser att fokusera på hur det ter sig på den lokala nivån i Härrydas kommun. Att studera flera kommuner och göra en komparativ studie hade förvisso varit intressant men ryms inte in i denna studie. Jag kommer i uppsatsen beskriva hur den befintliga rollfördelning mellan tjänstemän och politiker ser ut i Härryda samt hur den påverkar den lokala demokratin. Att titta på hur detta förändrats historiskt hade varit spännande att studera men ryms inte i denna studie och därför inget jag kommer besvara. Jag kommer också avstå från att jämföra hur förenlig Härryda är med en specifik demokratimodell då det är bättre lämpat för komparativa studier såsom jämförelse mellan kommuner.

I avsnitt två presenterar jag studiens teoretiska referensram. I avsnitt tre presenteras metoden och studiens genomförande. I avsnitt fyra som följer finns en fallbeskrivning av Härrydas kommun. Därefter redogörs resultatet av det empiriska materialet i avsnitt fem. Sedan presenteras studiens analys i avsnitt sex och slutsats i avsnitt sju. I det avslutande kapitlet, avsnitt 8 finns en referenslista.

²² Sveriges kommuner och landsting 2012:2ff

²³ Montin 2009:13ff

2. Teoretisk referensram

I detta avsnitt presenterar jag studiens teoretiska referensram som består av två teorier och ligger till grund för utformningen av den empiriska undersökningen. Först presentera jag teorin om rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker som följs av demokratiteori. Båda teorierna är centrala i min studie eftersom teorin om rollfördelningen i huvudsak besvarar min första fråga medan demokratiteorin huvudsakligen besvarar min andra fråga.

2.1 Vad är roller?

Roller är ett mångfacetterat begrepp som kan ses som statisk men också påverkbar utifrån den rådande kontexten. Anders Melbourne menar att roller är interaktionen mellan människor som upprepar ett regelbundet mönster. Vidare menar han att en roll influeras av yttre krav och påtryckningar²⁴. Roller handlar om normer av olika slag, dels professionella, byråkratiska och politiska²⁵. Forskare delar också upp roller i formella och informella, den formella handlar om den faktiska positionen medan den informella handlar om förväntningar på rollen²⁶.

2.2 Idealbilden av tjänstemän och politiker

Politikerna ska företräda medborgarna och är enligt kommunallagen de som ska fatta beslut²⁷. I den traditionella modellen över policyprocessen finns ett förutsättande att politik och förvaltning kan åtskiljas. Vilka roller som politiker och tjänstemän ska ha är till viss del fastslaget. Erik Hysing och Jan Olsson har illustrerat rollfördelningen i en tabell som visas nedan²⁸. Tjänstemännens roll är inte bara att genomföra det som politikerna beslutar utan bedriver också till viss del politik i praktisk form genom medel och mål²⁹.

Politiker	Tjänstemän
Beslutsfattande	Genomförande
Värden, subjektiv, partisk	Fakta, objektiv, neutral
Förändring	Kontinuitet
Partipolitik	Myndighetsutövning
Självbild: politiska	Självbild: icke-politiska

Figur 1: Idealbilden av rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän³⁰

²⁴ Melbourne 1979:16ff

²⁵ Christensen 1991: 304f

²⁶ Searing 1991: 1249

²⁷ Montin 2009:71 & Premfors 2003:172

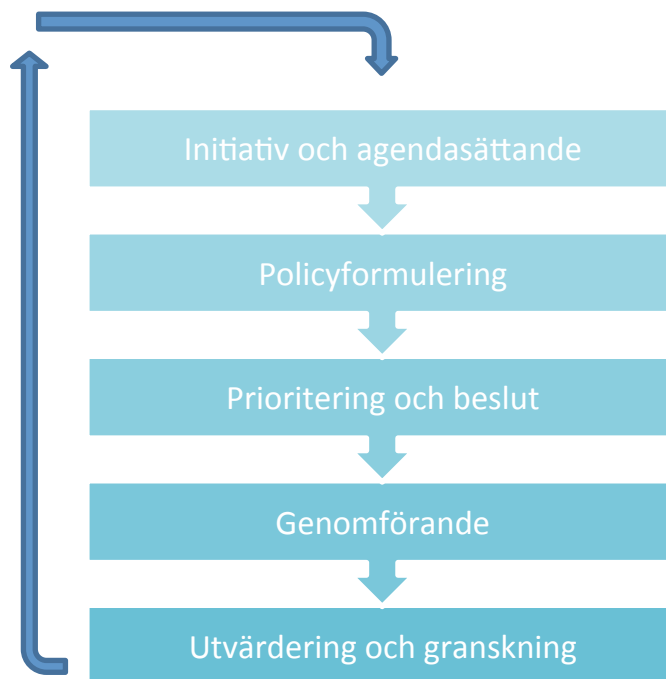
²⁸ Hysing och Olsson 2012:29

²⁹ Montin 2009:102

³⁰ Hysing och Olsson 2012:27ff

2.3 Den traditionella policyprocessen

Rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker kan också illustreras genom policyprocessens olika steg. Med policyprocessen menas det förlopp när ett politiskt beslut blir till³¹.



Figur 2: Illustrerar policyprocessens olika faser³²

Utifrån den traditionella modellen över policyprocessen ska politikerna ta initiativ till beslut, formulera policy samt prioritera och ta beslut. Tjänstemännen ska genomföra och utvärdera beslut enligt modellen men i praktiken har tjänstemännen inflytande över samtliga steg³³. Tjänstemännen är delaktiga i den dagliga verksamheten och i processens första steg *initiativ och agendasättande*. Det gäller framför allt tjänstemän med ledande befattning (kommunchefer och förvaltningschefer) eftersom det ingår i deras arbetsuppgifter att leda verksamheten. Detta ger dem insikt om problem som finns och kan då ta initiativ till att dessa agendasätts. Tjänstemännen formulerar beslutsunderlag till politikerna vilket gör att de också har en del i *policyformulering* som är processens andra steg³⁴. I det tredje steget *prioritering och beslut* har tjänstemännen del i att formulera vad de tycker är viktigt. Beslutet tas sedan av politikerna. I *genomförandet* som är det fjärde steget formulerar tjänstemännen beslutet som tagits för att vidare implementera det i verksamheten. I policyprocessens sista steg

³¹ Hill & Hupe 2009:115

³² Hysing och Olsson:29

³³ Ibid:20

³⁴ Ibid:21ff

utvärdering och granskning gör tjänstemännen utvärderingar som sedan ligger till grund för framtida initiativ och beslut³⁵.

2.4 Andra synsätt på rollfördelningen

Flera forskare menar att idealbilden ovan är föråldrad och en av dem är James Svara som menar att det inte går att säkerhetsställa vem som har mest makt av tjänstemän och politiker generellt, utan varje enskilt fall måste beaktas³⁶. Rollfördelningen är mer av en flytande karaktär och går i cykler. Han presenterar tre olika modeller för hur rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker kan se ut. I den första presenterar han att tjänstemän och politiker är överlappande och inte åtskiljda som den traditionella rollfördelningsmodellen presenterar (se figur 1). I den andra kan tjänstemännen få mer makt eftersom de har en form av expertis som inte politikerna på samma sätt kan få. I den tredje kan tjänstemännen agera efter vad de tror att politikerna vill och inte efter deras egen profession³⁷. Tjänstemännen och politikerna har olika roller som överlappar varandra vilket visar på att det finns ett beroende sinsemellan. För att nå en balans mellan tjänstemän och politiker krävs det att tjänstemännen är lojala samtidigt som politikerna respekterar deras sakkunskap³⁸. Det krävs ett förtroende dem emellan för att ett bra samarbete ska finnas. Om förtroendet inte finns ökar risken för att det sker inskränkning på varandras områden. Att ett ömsesidigt förtroende är viktigt har tagits upp av fler forskare som Montin³⁹. Skälet till att både tjänstemän och politiker faktiskt håller sig till sina roller är att det anses som rätt enligt normen⁴⁰. Om tjänstemännen har en närhet till makten kan det påverka hen till en mer politisering dvs. att tjänstemannarollen politiseras⁴¹.

Sammanfattningsvis har denna studie insikten i att tjänstemän och politikernas roller ser ut på ett sätt genom idealbilden där rollerna kan separeras. Rollerna kan också se ut på ett annat sätt där de kan vara svåra att separera eftersom de är mer flytande och går i cykler⁴².

2.5 Demokratiteori - Vad är demokrati?

När demokrati ska studera krävs en definition av begreppet. Lennart Lundquist menar dock att det inte finns en definition som alla anammar, vad demokrati faktiskt är och vad det bör vara är frågor som inte har ett entydligt svar. Demokratien härstammar från antikens Grekland och

³⁵ Ibid:122ff

³⁶ Svara 1990:18f

³⁷ Svara 2006:959

³⁸ Svara 2001:179

³⁹ Montin 2004:98ff

⁴⁰ Ibid:179

⁴¹ Svara 2006: 956ff

⁴² Hysing och Olsson 2012:27ff & Svara 2006:59

därför har grunden lagts för vad som anses vara demokrati⁴³. Demokrati är ett kontroversiellt begrepp men i grund och botten betyder ordet folkstyre⁴⁴. Begreppet är kontextuellt betingat såtillvida att innebörden varierar beroende på kontexten. I Sverige står demokratin för att vi var fjärde år går till valurnan och röstar fram våra representanter som ska företräda oss men också att vi ska kunna utkräva ansvar från dem⁴⁵.

Renodlade demokratiteorier finns av både deskriptiv och normativ karaktär. Forskare med deskriptiv karaktär beskriver hur de uppfattar demokratin. Joseph Schumpeter är en av dem och menar att demokrati betyder att folket har möjlighet att välja sina representanter i fria val⁴⁶. Forskare med normativ karaktär beskriver hur demokratin måste utvecklas för att nå ett större medborgerligt deltagande. Robert A Dahl tillhör de forskare av normativ karaktär eftersom han talar om demokratin som ett system med rättigheter. Enligt Dahl krävs att vissa kriterier uppnås för att nå en demokratisk process; effektivt deltagande, lika rösträtt vid det slutliga avgörandet, upplyst förståelse och kontroll över dagordningen⁴⁷. Ett effektivt deltagande handlar om att alla medborgare ska få möjlighet att uttrycka sin röst under en hel process. Lika rösträtt vid det slutgiltiga avgörandet innebär att allas röst ska ha lika mycket värde. Upplyst förståelse innebär att medborgarna ska få vetskap om vad som i detta fall händer inom kommunen. Kontroll över dagordningen innebär att medborgarna ska ha en ”exklusiv möjlighet att bestämma hur ärenden ska föras upp på den demokratiska beslutsprocessens dagordning”⁴⁸. Anledningen till att eftersträva demokrati har enligt Dahl en normativ grund i politisk jämlikhet och för att nå detta krävs det att kriterierna uppfylls.

Flera demokratiforskare har i grunden använt sig av Dahls processvärden för att vidare ta fram värden som passar respektive forskningsfrågor. Jag kommer också utifrån Dahls demokratikriterier operationalisera ett antal värden. Jag har valt ut tre värden vilka är en fusion av förutsättningar för demokratin och presenteras nedan.

2.5.1 Legitimitet

En definition av legitimitet är rättfärdigande, vilket i detta fall handlar om att de som berörs av handlingar och beslut tagna i kommunen upplever dessa som rättmätiga. Legitimitet är nära förankrad med begrepp som förtroende och tillit⁴⁹. Att medborgarna har en del i den

⁴³ Lundquist 1998: 76

⁴⁴ Dahl 1999: 14ff

⁴⁵ Petersson 2002:9

⁴⁶ Schumpeter 1943:285

⁴⁷ Dahl 1999:169ff

⁴⁸ Ibid:177

⁴⁹ Hysing & Olsson 2012:134ff

politiska processen medför mer legitima beslut, dock är det viktigt att alla har möjlighet till samma inflytande. Att ha olika former av forum för dialog är viktigt för att i möjligaste mån motverka att bara de med starkast röst blir hörda. Spelreglerna måste vara rättvisa och beslut fattas på rätt sätt. Tjänstemännen ska hjälpa politikerna att genomföra beslut på ett bra sätt vilket förutsätter att de har förståelse för politikernas ambitioner och mål⁵⁰.

2.5.2 Effektivitet

Effektivitet behandlas i viss litteratur som en motpol till demokrati såtillvida att demokratiskt långsamma processer påverkar effektiviteten och tvärtom. David Karlsson menar istället att effektivitet är en förutsättning för demokratin och att begreppen skulle vara en motpol till varandra bygger på ett missförstånd. Om förvaltningen får en ökad effektivitet som inte får en negativ påverkan på demokratin kommer det generera en större möjlighet att folkviljan förverkligas och därmed också demokratin⁵¹. En effektiv förvaltning stärker demokrati enligt regeringen⁵². Det handlar om en balans mellan behovet och de resurser som finns⁵³. Resurserna ska helt enkelt användas på ett ändamålsenligt sätt vilket kan göras mer eller mindre effektivt⁵⁴. Effektivitet handlar också om ett bra internorganisatoriskt samarbete, de som arbetar inom en organisation måste kunna mötas och förstå varandra. Om det finns förutsättningar i form av samarbete skapas effektivitet⁵⁵.

2.5.3 Ansvarsutkrävande

Ansvarsutkrävandet fick en viktig del när den direkta demokratin övergick till en representativ demokrati. Från demokratins födelse när territoriet var i en liten skala kunde en direktdemokrati brukas men i och med vidgningen av de territoriella gränserna var makten tvunget att flyttas till representanter⁵⁶. I och med denna förändring har det demokratiska värdet ansvarsutkrävande blivit centralt i demokratin. Ansvarsutkrävande är en förutsättning för demokratin, detta tar sig uttryck dels genom allmänna val men också kontinuerligt genom insyn av den politiska organisationen och processen. I offentlighetsprincipen regleras att det ska råda öppenhet och insyn i förvaltningen⁵⁷.

⁵⁰ Ibid:135

⁵¹ Karlsson 2011:2ff

⁵² Prop. 2009/10:175 s.1ff

⁵³ Montin 2009:109

⁵⁴ Ibid:25

⁵⁵ Petersson m.fl. 2002:14ff

⁵⁶ Petersson m.fl. 2002:15f

⁵⁷ Ibid:223

2.6 Hur mäts demokrati?

Det finns två olika sätt att genomföra en studie om demokrati, endera formellt eller normativt. Det formella sättet att genomföra en studie på handlar om lagar och praxis, om ett beslut har tagits på demokratisk grund är det demokratiskt. Ett normativt sätt att studera demokrati innebär att välja ut ett antal värden som innefattas i demokratibegreppet. De finns en uppsjö av demokrativärden och det är upp till forskaren i fråga att välja ut dem som är mest relevant utifrån forskningsfrågan⁵⁸. Demokrativärdena kan vidare delas upp i process- och substansvärden. Substansvärdena är ideal för demokratin såsom frihet och rättvisa. Värdena nedan innefattas inom processvärden eftersom de är grundläggande för att substansvärden ska kunna uppnås⁵⁹. Rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker påverkar demokratin och utifrån värdena nedan kan utstäckningen av demokratin utläsas. Nedan presenteras hur demokrativärdena som tagits upp i avsnitt 2.5 är kopplade till rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän.

2.6.1 Rollfördelning kopplat till legitimitet

Legitimitet är centralt i ett demokratiskt system och måste upprätthållas för att inte politikerna och tjänstemännen ska förlora makten. I regeringsformen framgår det tydligt att tjänstemännens roll är att vara en länk i styrningskedjan och handla utefter våra folkvalda politiker och folkviljan. Den offentliga makten står också under lagen och ska utföras efter den⁶⁰. Den demokratiska legitimiteten finns hos politikerna i och med att de är direkt folkvalda men också hos tjänstemännen eftersom de är en del av demokratin. Tjänstemännens liksom politikernas beslut och existens måste upplevas som legitima av medborgarna annars kan deras roll uppfattas som oklar och betydelselös. Det finns möjlighet för medborgarna att påverka politikerna och tjänstemännen att arbeta i en viss riktning eller bilda opinion i en viss fråga men det säkerställer inte att något kommer förändras. Det handlar helt enkelt om att medborgarna ska ha möjligheten att påverka, vad som händer sen är inte det primära. Utifrån detta resonemang kan det sammanfattas två indikatorer som kan användas för att kartlägga hur rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker påverkar legitimitet och vidare demokratin. Det första är tillgänglighet och det andra är öppenhet.

2.6.2 Rollfördelning kopplat till effektivitet

Förvaltningen ska fungera så effektivt som möjligt. Förutsättningarna för det är att tjänstemännen och politikern har ett helhetsperspektiv och kan samarbeta. Tjänstemän och

⁵⁸ Petersson 2006:215ff

⁵⁹ Ibid:216ff

⁶⁰ Hysing och Olsson 2012:133

politiker ansvarar för att våra gemensamma resurser prioriteras på ett bra sätt och att mål uppfylls. Det är upp till kommunerna att ständigt arbeta med detta genom rollfördelningen. Om samtliga tjänstemän och politiker vet deras roller får de ett bättre helhetsperspektiv vilket gör verksamheten mer effektiv. Ett bra samarbete dem emellan krävs också för att verksamheten ska fungera effektivt. Arbetar tjänstemännen utifrån sin sakkunskap och förmedlar denna till politikerna, förstår tjänstemännen hur politikerna tänker när det fattar sina beslut⁶¹? Utifrån resonemanget kan det sammanfattas två indikatorer som kan användas för att kartlägga hur rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker påverkar effektiviteten samt demokratin. Det första är helhetsperspektiv och det andra är samarbete.

2.6.3 Rollfördelning kopplat till ansvarsutkrävande

Det är betydelsefullt att den politiska- och förvaltningsorganisationen vet sina roller och sedermera kan förmedla detta till varandra och medborgarna. Genom att medborgarna vet vem som bär ansvar för vad kan de utkräva ansvar ifrån dem. Medborgarna kan inte utkräva ansvar från tjänstemännen utan det är de förtroendevalda politikerna som bevakar tjänstemännens arbete. Bra kommunikation mellan tjänstemän och politiker är viktigt för att politikerna ska kunna utkräva ansvar från tjänstemännen. Politikerna i kommunen är ansvariga inför väljarna och genom att de kan påverka tjänstemännen kan de säkerhetsställa folkviljan. Ansvarsutkrävande handlar också om att politikerna ska kunna utkräva ansvar av förvaltningen. Generellt sett minskar förtroendet för politiker därför är det av stor vikt att medborgarna kan utkräva ansvar av dem som har makten för att förtroendet inte ska minska ytterligare⁶². Utifrån resonemanget kan det sammanfattas två indikatorer som kan användas för att kartlägga hur rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker påverkar ansvarsutkrävandet och följaktligen demokratin. Det första är tydlig rollfördelning och det andra är kommunikation.

⁶¹ Weber 1987:61

⁶² Petersson m.fl. 2002:27

3. Metod

I detta avsnitt presenterar jag studiens metod. Först presenteras studiens ansats för att vidare diskutera metodologiska ställningstaganden. Vidare avslutas metodavsnittet med reliabilitet och validitet.

3.1 Studiens ansats

Studien har primärt en deduktiv ansats eftersom jag utgått från ett tydligt teoretiskt ramverk. Jag har utgått från en tydlig teoretisk modell som sedermera använts som verktyg till min analys. Studien har utgått från teorier om tjänstmän och politikernas roller samt demokratiteori och intervjuerna med respondenterna har tolkats utifrån det teoretiska perspektivet. Jag har gått från teori till empirin för att försöka hitta samband⁶³. Objektiviteten antas öka i en deduktiv ansats som denna eftersom mina uppfattningar om forskningsämnet minskar eftersom utgångspunkten ligger i valda teorier. Min förhoppning är att öka kunskaperna inom forskningsfältet om rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän och hur detta påverkar demokratin⁶⁴.

3.2 Tillvägagångssätt

Jag har gjort en kvalitativ fallstudie på Härrydas kommun. Fallstudier passar bäst till frågeställningarna *hur* och *när* vilket därför lämpar sig till denna studie eftersom den består av två hur frågor⁶⁵. För att kunna besvara mina frågeställningar samlade jag in relevant data utifrån samtalsintervjuer. Respondenternas uppfattningar låg sedan till grund för svaren⁶⁶. Denna metod är bäst lämpad för studien eftersom jag vill ta reda på respondenternas uppfattningar och deras utsagor. När tjänstemän och politikernas roller ska studeras är det bra att utgå från respondenternas egna tolkningar⁶⁷. Om jag hade velat ta reda på vad respondenterna faktiskt gjorde hade en annan metod varit lämpligare såsom deltagande observation⁶⁸. Formen för intervjuerna var semistrukturerade. Innebörden är att intervjuerna är inriktade på ett specifikt ämne och att frågorna är strukturerade innan intervjun äger rum⁶⁹. Mitt specifika ämne är rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker. Genom semistrukturerade intervjuer fick jag möjlighet att ställa följdfrågor till de som intervjuats, således fick jag en

⁶³ Bryman 2011:26f

⁶⁴ Patel och Davidsson 2003:23

⁶⁵ Yin 2009:6

⁶⁶ Esaiasson m.fl. 2007:63ff

⁶⁷ Searing 1991:1248

⁶⁸ Bryman 2011:439ff

⁶⁹ Dalen 2004:31

större förståelse för deras uppfattning kring området⁷⁰. Detta är en stor fördel i förhållande till en enkätstudie. Genom mötet med respondenterna fick jag möjlighet att ställa följdfrågor vilket gav mig större förståelse för hur rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker faktiskt ser ut. Genom intervjuerna kunde respondenterna också be mig förtydliga frågor som av någon anledning varit otydliga vilket inte hade varit möjligt vid enkäter. Följaktligen säkrades att vissa frågor inte blev obesvarade på grund av oklarhet⁷¹.

För att få struktur skapade jag en intervjumall (se bilaga 1) som jag använde mig av i samtliga intervjuer, fördelen att använda en intervjumall är att intervjuerna kan jämföras efteråt. Intervjumallen skapades utifrån ett antal inledande uppvärmningsfrågor som exempelvis ”vilken befattning har du?” samt efter de demokrativärden som mitt analysverktyg är uppbyggt av. Genom uppvärmningsfrågor kunde jag få en bra stämning mellan mig och respondenten⁷². Jag valde att dela upp intervjun efter demokrativärden för att kunna besvara mina forskningsfrågor som dels baseras utav dessa⁷³. Varje intervju blev dock unik eftersom de intervjuade hade möjlighet att utforma svaren varefter jag ställde uppföljningsfrågor. Jag avslutade varje intervju med att fråga om respondenterna ville tillägga något eller hade några frågor⁷⁴. Samtliga intervjuer har varit personliga och de som intervjuats har själva fått välja plats för intervjun vilket skapat trygghet för dem⁷⁵. Detta ökar reliabiliteten eftersom jag i ett personligt möte kunde se hur de reagerar på mina frågor. Jag intervjuade totalt fyra personer som är verksamma inom Härrydas kommun, två tjänstemän och två politiker. Varje intervju har spelats in efter godkännande från samtliga personer som intervjuats för att undvika feltolkningar och för att underlätta en noggrann analys⁷⁶. Intervjuerna tog ca 30 minuter att genomföra och direkt efter varje intervju sammanställde jag dem i en löpande text. Transkriberingen var tidskrävande men en oerhört viktig del för att säkerställa reliabiliteten⁷⁷.

3.3 Val av kommun

Motivet till valet av Härrydas kommun var att de har ändrat sin organisation för att förtydliga tjänstemän och politikernas roller. Sålunda är det en kommun som har uppmärksammat problematiken kring tjänstemän och politiker vilket förhoppningsvis kan leda till att

⁷⁰ Bryman 2011:413

⁷¹ Ibid:229

⁷² Esaiasson m.fl. 2007:297ff

⁷³ Dalen 2007:31

⁷⁴ Bryman 2011:423

⁷⁵ Esaiasson m.fl. 2007:302

⁷⁶ Bryman 2011:428

⁷⁷ Ibid:429

respondenterna kan ge ett bättre helhetsperspektiv. Härrydas kommun implementerade den nya organisationsformen 1999 vilket troligen gjort att förändringen satt sig bra. Rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker har troligen landat och eventuell osäkerhet kring rollfördelningen borde inte upplevas. Härrydas kommun kommer därför spegla den faktiska rollfördelningen på ett bättre sätt än en kommun som nyligen gjort en omorganisation vilket motiverar mitt val ytterligare. Härryda har också vid flera tillfällen utvärderat effekten av omorganisationen. De har då bland annat kommit fram till att tjänstemän styr många frågor och att rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker överlag är tydlig (se 4.3). De tidigare utvärderingarna gör Härrydas kommun ytterligare intressant att studera eftersom det råder en medvetenhet om tjänstemän och politikernas roller.

3.4 Val av intervjupersoner

De personer som jag funnit mest relevanta för studien var tjänstemän och politiker eftersom det är dem jag ska studera i studien⁷⁸. Jag valde att intervjua två politiker och två tjänstemän för att få en bredd i underlaget. Att intervjua ytterligare personer utöver de fyra hade förvisso varit intressant men ryms inte i denna uppsats på grund av tidsramen som finns. Jag ville intervjua två politiker med olika partitillhörigheter eftersom partitillhörigheten kan ligga till grund för hur deras uppfattningar om rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker ser ut. För att undvika ett snedvridet resultat som skulle kunna genereras om jag valde två politiker med samma partitillhörighet valde jag att intervjua två personer med olika partitillhörigheter. De politiker som jag valde att intervjua är en politiker för socialdemokraterna och en för moderaterna vilka representerar de största partierna i kommunen. Båda är de enda heltidspolitikerna i kommunen vilket gjorde att jag valde dem med bakgrund att de tillbringar mer tid i kommunen i förhållande till fritidspolitikerna. På förvaltningsidan valde jag att intervjua två ledande tjänstemän. Med ledande tjänstemän avser jag kommunchefer och förvaltningschefer. Tjänstemän med ledande befattning är högre uppsatta än de andra tjänstemännen vilket gör att de har bra kunskap på området och ett bra helhetsperspektiv. Rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker rör inte endast ledande tjänstemännen utan tjänstemän på alla nivåer. Med bakgrund av att de är i navet mellan politikerna och tjänstemännen gör att de troligen kan skildra rollfördelningen på ett bättre sätt än tjänstemän utan chefsbefattning. Att intervjua tjänstemän utan ledande befattning hade varit intressant men eftersom min studie syftar till att studera relationen mellan tjänstemän och politiker

⁷⁸ Ibid:434

ansåg jag det mer relevant att intervju dem som faktiskt befinner sig i navet mellan tjänstemän och politiker.

3.5 Analys av data

När jag ska analysera intervjuerna och respondenternas svar kommer jag tillämpa mina valda teorier; rollfördelning mellan tjänstemän och politiker samt demokratiteori. Min presentation av resultatets följs av analys och slutsats.

I resultatavsnittet kommer jag presentera respondenternas svar efter följande ordning:

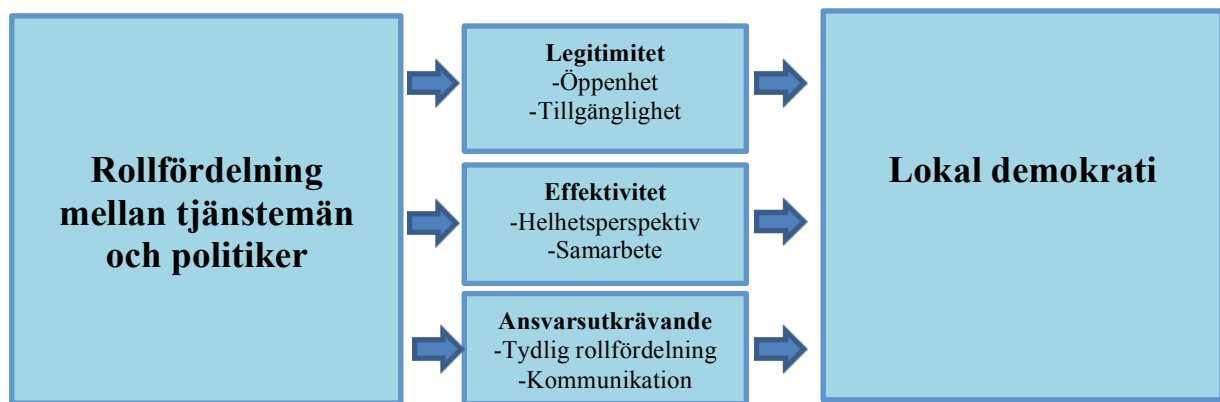
- ✚ Intervjuperson 1: Tjänsteman
- ✚ Intervjuperson 2: Tjänsteman
- ✚ Intervjuperson 3: Politiker
- ✚ Intervjuperson 4: Politiker

3.6 Teoretiskt analysverktyg

För att besvara mina frågeställningar har jag skapat ett teoretiskt analysverktyg utifrån det teoretiska ramverk som har presenterats ovan. Analysverktyget är baserat på demokratiteori och rollfördelningsteori som jag diskuterat i teoriavsnittet (se avsnitt 2). Mitt verktyg tydliggör sambandet hos rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker samt den lokala demokratin. Verktyget återkopplar också till problemformuleringen och mina frågeställningar.

Teorierna kring rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker har jag samlat i den första boxen ”rollfördelning mellan tjänstemän och politiker” se figur 3 nedan. Demokratiteorin tar sig till uttryck i de resterande boxarna. Jag har utformat verktyget genom att ha ett normativt demokratiperspektiv och lyft fram tre demokrativärden som är viktiga förutsättningar för att nå demokrati vilka är; effektivitet, legitimitet och ansvarsutkrävande. Dessa tre värden har operationaliserats utifrån demokratiteorin. Demokrativärdenas betydelse beskrivs utförligare i avsnitt 2.5. Utifrån mitt analysverktyg kommer jag kunna urskilja hur rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker påverkar den lokala demokratin utifrån demokrativärdena. Rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker kan påverka förutsättningarna för demokrativärdena. Under demokrativärdena har två indikatorer valts för att tydliggöra hur rollfördelningen påverkar värdet. Effektivitetens förutsättningar är helhetsperspektiv och samarbete. Om tjänstemän och politiker har ett helhetsperspektiv påverkar detta den lokala demokratin positivt. Förutsättningar för ansvarsutkrävande är att det råder en tydlig rollfördelning mellan tjänstemän och politiker samt att de kan kommunicera med varandra

och till medborgarna. Legitimitetens förutsättningar är öppenhet och tillgänglighet. Genom att se hur rollfördelningen påverkar indikatorerna och demokrativärdena kan jag kartlägga hur rollfördelningen påverkar demokratin och vidare dra slutsatser om det.



Figur 3: Analysverktyget för studien.

3.7 Validitet och reliabilitet

Validitet betyder undersökningens relevans och giltighet⁷⁹. För att uppnå validitet krävs att det teoretiska ramverket som uppsatsen vilar på är förenligt med de utförda observationerna.

Detta blir konkret att assimilera de valda processvärdena; effektivitet, legitimitet och ansvarsutkrävande till analysverktyget (se avsnitt 2.5)⁸⁰. I operationaliseringen av mina valda värden har jag varit tydlig hur detta är kopplat till teorin för att läsare ska kunna härleda värdena till teorin. För att nå validitet i de genomförda intervjuerna krävs att frågorna är förankrade till syftet för att vidare generera bra svar till att besvara studiens frågeställningar.

Reliabiliteten handlar om pålitligheten och stringensen i mätningen⁸¹. En kvalitativ metod var den metod som jag ansåg bäst kunde besvara mina frågeställningar och uppnå syftet⁸².

Enskilda fallstudier kan ha svårt att nå en hög reliabilitet eftersom respondenternas svar kan påverkas av olika faktorer som gör att svaret kan skilja sig från dag till dag⁸³. Att vara noggrann vid tolkning av det empiriska materialet är en förutsättning för reliabiliteten. Det empiriska materialet utgörs av intervjuer där jag har spelat in samtliga intervjuer för att undvika omedvetna tolkningar och missförstånd. Förutsättningarna för att nå reliabilitet och validitet i denna studie anser jag vara uppfyllda med bakgrund av ovanstående resonemang⁸⁴.

⁷⁹ Esaiasson m.fl. 2012:264f

⁸⁰ Bryman 2011:163

⁸¹ Ibid:351f

⁸² Ibid:49

⁸³ Ibid:76f

⁸⁴ Ibid:351

4. Fallbeskrivning

Nedan presenterar jag kort Härrydas kommun som är det fallet jag valt att studera. Först kommer en kort presentation av Härryda som följs av organisationsstruktur.

4.1 Härrydas kommun

Härryda är en kommun som ligger i Västra Götalandsregionen mellan Göteborg och Borås. Kommunen har ca 35 500 invånare⁸⁵. Alliansen har majoritet i kommunen, de största partierna är moderaterna och socialdemokraterna. Härrydas kommun beslutade 1997 att de skulle införa en ny organisation i form av Beredning utan facknämnder (BUF). I början av 1999 började kommunen använda den nya organisationsformen.

4.2 Organisationsstruktur

1991 skedde en radikal förändring av kommunallagen vilket gav kommunerna möjlighet att förändra och utforma den kommunala organisationen utefter de lokala förutsättningarna. Inom kommunerna ökade antalet externa aktörer på 1980-talet och det blev allt vanligare att införa näringslivets styrmodeller och kvalitetsutvecklingssystem i form av New Public Management⁸⁶. Nyckelord som kostnad, effektivitet samt kvalitet har sedan dess varit centrala⁸⁷. Beslut som tidigare tagits av fullmäktige har flyttats till bland annat tjänstemän vilket resulterat i att antalet politiker minskat⁸⁸. Det nya sättet att styra och den ekonomiska krisen ledde till att kommunerna började se över sin organisatoriska struktur.

Den 1 januari 1999 infördes en ny organisation i Härryda som består av en politisk- och en förvaltningsorganisation (se figur 4 och 5). Organisationsstrukturen för en BUF-organisation är inte helt förutbestämd utan regleras utefter de lokala förutsättningarna. Det finns dock några gemensamma riktlinjer, dels att de obligatoriska nämnderna är kvar, att verksamhetsnämnderna har tagits bort samt att politiska utredningar så kallad beredningar har kopplats till kommunstyrelsen.

Ansvar som tidigare legat hos verksamhetsnämnderna är flyttat till kommunstyrelsen. Beredningarna består av politiker som kommunfullmäktige har utsett och har till uppgift att arbeta med specifika politiska frågor samt bereda ärenden till fullmäktige. Det politiska huvudansvaret ligger på kommunfullmäktige och kommunstyrelsen liksom i en traditionell

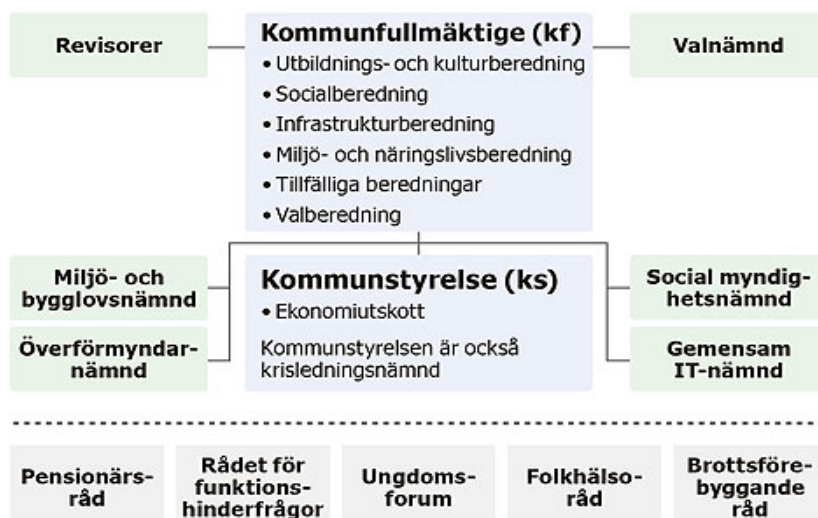
⁸⁵ https://www.h5.scb.se/kommunfakta/k_frame.htm (Hämtad 2013-11-24)

⁸⁶ Hysing och Olsson 2012:11

⁸⁷ Montin 2009:71

⁸⁸ Ibid:71

organisation⁸⁹. De obligatoriska nämnderna; revision, valnämnd och överförmyndare är kvar i den nya organisationen. Två nya myndighetsnämnder infördes; miljö- och bygglovsnämnden och social myndighetsnämnd. En IT-nämnd tillkom också i den nya organisationen. Under kommunfullmäktige upprättades också flera beredningar; utbildnings- och kulturberedning, socialberedning, infrastrukturberedning, miljö- och näringslivsberedning, tillfälliga beredningar och valberedning. I beredningarna sitter politiker som är utsedda av fullmäktige.



Figur 4: Illustrerar Härrydas politiska organisation⁹⁰

Den stora förändringen på förvaltningssidan var att sju förvaltningar blev 1. Förvaltningen delas upp i fem sektorer; teknik och försörjningsstöd, administrativt stöd, utbildning och kultur, socialtjänst, samhällsbyggnad (se figur 5 nedan). Varje sektor har en sektorchef. Förvaltningen har till uppgift att genomföra det som kommunstyrelsen önskar.



Figur 5: Härrydas förvaltningsorganisation⁹¹

⁸⁹Ibid:39

⁹⁰<http://www.harryda.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation.4.495f377d12fde1a72be800031162.html>.
(Hämtad 2013-11-24)

⁹¹<http://www.harryda.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation.4.495f377d12fde1a72be800031162.html>.
(Hämtad 2013-11-24)

4.3 Tidigare utvärdering av organisationen

Härrydas kommun har gjort interna utvärderingar av omorganisationen vid fyra tillfällen, år 2000, 2001, 2005 samt 2009. I deras första utvärdering kommer de fram till att tjänstemännen fortfarande styr många frågor på grund utav att kommunstyrelsens ärenden har ökat och kommunalråden har mindre tid till varje enskilt ärende⁹². Den nya förvaltningsorganisationen nämns sparsamt i utredningen. Visionen kring hur förvaltningsorganisationen ska vara tas upp, men inte hur den faktiskt har varit. I utvärdering nummer två är det förtroendevalda politikerna som är i fokus, de kommer fram till att politikerna har för dålig kontakt med tjänstemännen men att rollfördelningen överlag är tydlig⁹³.

⁹² Härryda kommun 1999:12

⁹³ Härryda kommun 2001:3ff

5. Resultat

Nedan kommer studiens resultat att redogöras utifrån samtliga intervjuer som består av två tjänstemän och två politiker som arbetar i Härrydas kommun (se avsnitt 3.4). För att skapa en tydlig struktur presenteras respondenternas svar utefter de tre demokrativärdena; effektivitet, ansvarsutkrävande och legitimitet som är en viktig del i mitt analysverktyg. Respondenterna kommer att presenteras som intervjuperson ett, två, tre samt fyra och en närmare presentation av respondenterna återfinns i avsnitt 3.5.

5.1 Legitimitet

Både politikerna och tjänstemännen vet sina arbetsuppgifter och sin roll. När jag frågar vad som ingår i tjänstemännens arbetsuppgifter fick jag svaret:

”Jag är en del av länken mellan politik och förvaltning. Jag leder arbetet genom ledningsgruppen, eftersom vi har en förvaltning är det lättare att leda tydligare. Jag ska hjälpa till att tolka politikens vilja och styra förvaltningen dit som politikerna har tänkt⁹⁴”.

”Vi jobbar mycket som ett stöd till den politiska organisationen så jag arbetar nära kommunstyrelsen, kommunfullmäktige samt kommundirektören⁹⁵”.

När jag frågade politikerna vad som ingick i deras arbetsuppgifter fick jag följande svar:

”Vice ordförande i kommunstyrelsen. Det är dels en politisk sida eftersom jag är politiskt tillsatt, mina partivänner utser mig till kommunalråd vilket är kopplat till vice ordförande posten. Vi har uppsiktsplikt över det som är traditionella nämnder, överförmyndarnämnd m.m. Kommunstyrelsen ska granska kommunfullmäktige men vi är alla kollektivt ansvariga och ska ha tillsyn att det fungerar⁹⁶”.

”Att leda möten. När jag var fullmäktiges ordförande var min roll väldigt tydlig. Men nu när jag blev kommunstyrelsens ordförande så fick jag fler roller eftersom jag medverkar i flera platser. Jag har mycket möten, men det är min roll att vi kommer framåt genom möten. Vi läser in oss på flera ärenden vilket gör att man får en helhetsyn⁹⁷”.

Både politikerna och tjänstemännen anser att de kan påverka arbetet i kommunen, en av tjänstemännen poängterar att det är viktigt att vara försiktig med sin påverkan:

⁹⁴ Intervjuperson 1 (genomförd 2013-11-14)

⁹⁵ Intervjuperson 2 (genomförd 2013-12-03)

⁹⁶ Intervjuperson 4 (genomförd 2013-11-14)

⁹⁷ Intervjuperson 3 (genomförd 2013-11-29)

”Ja, jag är ju kommunstyrelsens ordförande. Ofta får man den frågan och det pratas om tjänstemannastyre men jag tror att det handlar mycket om ledarskap. Jag har ett gott förtroende för vår sektors ledning vilket gör att jag får många bra samtal som leder till att vi korkar ann. Jag är inte rädd för vad som är politikernas och tjänstemännens roll för vi måste gå åt samma håll. Jag vet mycket väl vad tjänstemännen ska göra, vi politiker ska inte bestämma över tjockleken på asfalten. Men det är klart man påverkar arbetet i kommunen allt annat vore ju väldigt konstigt, men jag gör ju inte det ensam⁹⁸”.

”Jag känner att jag kan påverka genom initiativ och hur man väljer att föra fram ärenden men man måste vara försiktig med påverkan⁹⁹”.

”Ja absolut, alla som är i förvaltningens ledningsgrupp har ju stor påverkan för där diskuterar och bestämmer vi gemensamma frågor. Vi kan påverka utifrån vår profession. När det gäller politiska ställningstagande är det inte vår sak att påverka utan vi skriver fram ärende utifrån vår sakkunskap och sedan är det upp till politikerna att ta beslut kring det¹⁰⁰”.

Både politikerna och tjänstemännen anser att medborgarna kan påverka kommunens arbete. Respondenterna anser att de är tillgängliga och öppna gentemot allmänheten:

”En tillräcklig stor folkstorm kan påverka och stoppa det mesta och de enskilda kan mejla eller ringa. Det är nära mellan politiken och medborgarna, vi har medborgarförslag, kommunalstämman och nu ska vi börja med medborgardialog¹⁰¹”.

”Medborgarna får mer och mer möjlighet att påverka. Det finns flera sätt att påverka, genom medborgarförslag, man kan skriva till oss. Det är lätt att komma in till politiken och verksamheten idag. Vi har också kommunalstämman, sen kommer vi snart införa medborgardialog¹⁰²”.

”Jag är bara ett telefonsamtal bort¹⁰³”.

Respondenterna framför också att det finns risker med inflytande från medborgarna.

”En tillräcklig stor folkstorm kan påverka och stoppa det mesta och det kan vara problematiskt om 3 personer får igenom sin vilja gentemot resterande folket¹⁰⁴”.

⁹⁸ Ibid

⁹⁹ Intervjuperson 1 (genomförd 2013-11-14)

¹⁰⁰ Intervjuperson 2 (genomförd 2013-12-03)

¹⁰¹ Intervjuperson 1 (genomförd 2013-11-14)

¹⁰² Intervjuperson 3 (genomförd 2013-11-29)

¹⁰³ Intervjuperson 4 (genomförd 2013-11-14)

”Problem är att fåtal personer som anser något i en fråga kanske inte har ett helhetsperspektiv¹⁰⁵”.

5.2 Effektivitet

När jag frågar hur helhetsperspektivet ser ut i kommunen menar samtliga att det är mycket bra:

”Tjänstemännen är delaktiga i kommunstyrelsen. Sektorsledningen är med på kommunstyrelsen och på kommunfullmäktige så de kan höra hur vi resonerar. Detta ger en ökad förståelse till varför en fråga blev si eller så¹⁰⁶”.

”Idag får vi alla frågorna vilket gör att vi får en bra helhetssyn över alla frågor¹⁰⁷”.

”Vi har en nätt organisation och vi har således fått ett bra helhetsperspektiv¹⁰⁸”.

När jag frågar hur respondenterna anser att kommunens möjlighet att bedriva en effektiv verksamhet ser ut får jag följande svar:

”Ja det är effektivt, det är kortare vägar i förhållande till tidigare, vi har 5 sektorer som vi hållit fast vid länge¹⁰⁹”.

”Effektivt tror jag, tiden för ett ärende från början till slut är kort. Från att de kommer in till kommunstyrelsen till att de blir antagna. Ärendena behöver inte gå till någon nämnd vilket gör det snabbare¹¹⁰”.

När jag frågar hur kommunens möjlighet att använda resurserna på ett bra sätt ser ut får jag följande svar:

”Vi är en förvaltning med fem sektorer... Det är tydligt eftersom vi har en uppdragsgivare och det är väldigt bra¹¹¹”.

”Det borde vi eftersom det är kortare kontaktvägar nu i förhållande till det traditionella nämndssystemet¹¹²”.

¹⁰⁴ Intervjuperson 1 (genomförd 2013-11-14)

¹⁰⁵ Intervjuperson 3 (genomförd 2013-11-29)

¹⁰⁶ Ibid

¹⁰⁷ Ibid

¹⁰⁸ Intervjuperson 2 (genomförd 2013-12-03)

¹⁰⁹ Ibid

¹¹⁰ Intervjuperson 1 (genomförd 2013-11-14)

¹¹¹ Intervjuperson 2 (genomförd 2013-12-03)

”Vi har korta ledtider, det tar 10 veckor för ärendehantering¹¹³”.

”I förvaltningen upplever jag det eftersom vi bara har en förvaltning. Förvaltningen är ekonomisk, det finns en ekonomifunktion och en personalfunktion. De samordnar allt istället för att ha det på varje plan som innan omorganisationen vilket absolut är effektivt. En ledningsgrupp som går ut med samma budskap vilket gör det mer effektivt¹¹⁴”.

5.3 Ansvarsutkrävande

Det finns övergripande syn på att tjänstemän ska ägna sig åt hur-frågor medan politikerna ska ägna sig åt vad-frågor. Jag fick följande svar från de intervjuade som pekar på det:

”Vad-frågor är politiska och hur-frågor är förvaltningens, sen går det såklart inte att säga till 100 % eftersom en del hur-frågor exempelvis kan bli extremt politiska. Men i stora drag kan man säga att det är den uppdelningen¹¹⁵”.

”Sen är vi några i gränslandet mellan politik och förvaltning och då är det viktigt att veta sin roll¹¹⁶”.

När jag frågar hur tjänstemän och politiker förhåller sig till sina roller säger respondenterna att det som bör göras inte alltid blir det som faktiskt blir. Orsaken är att vissa frågor går in i varandra. Ledningen har också en aktiv roll att aktivt arbeta för hur rollfördelningen ska se ut.

”Det beror på vilka personer som arbetar inom kommunen och hur väl ledningen arbetar med att implementera rollfördelningen¹¹⁷”.

”Det beror på sektorledningarna hur man förmedlar den kunskapen i organisationen vad som är påverkbart och inte och vilka personer som arbetar inom organisationen och hur de anpassar sig¹¹⁸”.

”Det är svårt att säga, kulturen skapar gränser mellan politik och förvaltning¹¹⁹”.

Respondenterna menar vidare att det inte per automatik behöver vara negativt att de träder in i varandras roller förutsatt att det finns tillit och förtroende mellan varandra.

¹¹² Intervjuperson 4 (genomförd 2013-11-14)

¹¹³ Intervjuperson 3 (genomförd 2013-11-29)

¹¹⁴ Intervjuperson 1 (genomförd 2013-11-14)

¹¹⁵ Intervjuperson 2 (genomförd 2013-12-03)

¹¹⁶ Ibid

¹¹⁷ Intervjuperson 3 (genomförd 2013-11-29)

¹¹⁸ Ibid

¹¹⁹ Intervjuperson 2 (genomförd 2013-12-03)

”Har man tillit och förståelse för varandras roller så finns inget problem. Om man inte litar på varandra blir det problem. Det gör ingenting att det finns en gyllene zon¹²⁰”.

Tjänstemännen betonar att det är en ständig uppgift att förmedla rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker:

”Det är en ständig uppgift för förvaltningen och politiken att förmedla kunskapen om vad som är påverkbart och inte¹²¹”.

”Det är en av mina främsta uppgifter och upprätthålla tydlig rollfördelning. Det lyckas inte alltid men jag arbetar hela tiden med det i chefsutbildningar, nyanställning m.m. Jag tror att man kan behöva en helhetssyn för att förstå vikten av det, vilket gör att det kan vara svårt för alla att förstå. Jag förstår att det inte går att implementera överallt¹²²”.

När jag frågar om hur relationen dem emellan ser ut får jag svaret:

”Idag förstår man varandras roller eftersom man fått ett bättre helhetsperspektiv efter omorganisationen¹²³”.

”Det beror på vilka politiker och tjänstemän det är. I och med att facknämnderna inte finns så blir det färre politiker som har kontakt med tjänstemän vilket gör det viktigare att ha bra relationer¹²⁴”.

”Vi har ett bra samtalsklimat i vår kommun, både inom politiken samt förvaltningen¹²⁵”.

¹²⁰ Ibid

¹²¹ Intervjuperson 2 (genomförd 2013-12-03)

¹²² Intervjuperson 1 (genomförd 2013-11-14)

¹²³ Intervjuperson 3 (genomförd 2013-11-29)

¹²⁴ Intervjuperson 1 (genomförd 2013-11-14)

¹²⁵ Intervjuperson 2 (genomförd 2013-12-03)

6. Analys

I detta avsnitt presenterar jag min analys av resultatet kopplat till teorierna och det ursprungliga problemet som jag tidigare lyft fram. Detta kommer göras med hjälp av mitt analysverktyg som jag presenterat ovan i avsnitt 3.6.

I en fallstudie som detta är jag medveten om att generaliserbarheten är oklar men eftersom flera av respondenterna har svarat liknande svar på flera utav intervjufrågorna så ökar reliabiliteten för denna studie.

6.1 Hur påverkar rollfördelningen legitimitet?

Mycket tyder på att Härryda är en öppen kommun där medborgarna lätt kan komma i samspråk med politikerna och tjänstemännen. Det finns flera forum som medborgarna kan engagera sig i och vara delaktiga. Mycket pekar på att detta leder till en ökad tilltro för tjänstemännen och politikerna eftersom de tillsammans med dem diskuterar tänkbara lösningar. Det råder öppenhet i den kommunala verksamheten där tjänstemännen och politikerna är tillgängliga. Medborgarna har insyn i den kommunala verksamheten och kan följa hur tjänstemännen och politikerna arbetar. Vidare ökar legitimiteten då kommunen bjuder in medborgarna på olika sätt genom exempelvis medborgardialog. Att politiker och tjänstemän lyssnar på medborgarnas intresse gör att legitimiteten ökar.

Genom att medborgarna får insyn i det kommunala arbetet så pekar det på att förståelse ökar eftersom de får veta hur politikerna och tjänstemän tänker och varför de beslutar på ett visst sätt. Dock finns det en risk att medborgarnas förtroende i samråd med politikerna minskar ifall medborgarna inte känner att politikerna lyssnar på vad de har att säga. Det är en fråga som bara medborgarna själva kan besvara och därför inget jag med säkerhet kan yttra mig om. Däremot är politikerna och tjänstemännen tillgängliga och öppna gentemot folket och låter dem få göra sin röst hörd. Rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker kopplat till legitimiteten tyder på att både indikatorerna öppenhet och tillgänglighet uppfylls.

6.2 Hur påverkar rollfördelningen effektivitet?

Respondenterna betonar att deras förutsättningar för en effektiv verksamhet är bra eftersom de bara har en förvaltning. Det är en ledningsgrupp som går ut med ett och samma budskap vilket gör att det blir tydligt för hela verksamheten vad som ska göras. Verksamheten blir därför mer tydlig. En av respondenterna betonade att de har korta kontaktvägar mellan varandra. Tydligheter och de kortare kontaktvägarna gör det lättare för tjänstemännen och politikerna att få ett helhetsperspektiv. Mycket tyder på att om tjänstemän och politikerna har

ett bra helhetsperspektiv ökar också förståelse för varandras roller. Genom en ökad förståelse ökar möjligheten till bättre samtal sinsemellan. Detta minskar risken för att de ska uppleva osäkerhet kring rollfördelningen. Utifrån samtal med respondenterna kan också närhet tas upp som en viktig förutsättning för förståelse för varandras roller. Tjänstemännen och politikerna upplever att de har en bra dialog och när de pratar om varandra görs det med respekt.

Utifrån respondenternas uppfattning krävs olika förutsättningar för att ett bra samarbete ska äga rum. Förutsättningarna var både av konkret och abstrakt karaktär. De konkreta förutsättningarna var: bra personer som arbetar inom kommunen, bra ledning, bra organisationsstruktur. De abstrakta förutsättningarna var: förtroende, förståelse och tillit mellan tjänstemän och politiker. Med bra personer menar respondenterna att det måste arbeta personer som är mottagliga för att anpassa sig till kommunen. En bra ledning handlar om en ledning som aktivt arbetar med rollfördelningen i verksamheten. En bra organisationsstruktur gör att tjänstemän och politiker arbetar nära varandra så att förståelse för varandras verksamhet uppstår. Förtroende, förståelse och tillit måste finnas mellan tjänstemän och politiker för att ett bra samarbete ska genereras. I teorin finns en föreställning om att ett samarbete mellan tjänstemän och politiker måste finnas för att det ska råda en balans i rollfördelningen. Genom intervjuerna bekräftas således denna föreställning. En ytterligare föreställning som är nära förankrad med samarbete är förtroende. Svara och Montin framhäver att förtroende är viktigt för att få en fungerande rollfördelning mellan tjänstemän och politiker. Detta är något som bekräftas av samtliga respondenter, detta citat är ett som bekräftar detta: *”Har man tillit och förståelse för varandras roller så finns inget problem. Om man inte litar på varandra blir det problem. Det gör ingenting att det finns en gyllene zon¹²⁶”*. Det tyder följaktligen på att teorin i den bemärkelsen överensstämmer med praktiken.

Respondenterna anser att det har ett helhetsperspektiv samt att det finns ett bra samtalsklimat och en bra relation dem emellan vilket tyder på att den lokala demokratin främjas.

6.3 Hur påverkar rollfördelningen ansvarsutkrävande?

Tjänstemännen och politikerna är väl medvetna om dilemmat kring rollfördelningen och anser att det är något kommunen hela tiden måste arbeta med. Det finns en normativ grund och föreställning för hur rollfördelningen ska se ut som jag presenterade i teorikapitlet. Enligt idealbilden som Hysing och Olsson presenterat går det att separera tjänstemän och politikernas roller där bland annat tjänstemännen ska genomföra det som politikerna beslutat.

¹²⁶ Intervjuperson 2 (genomförd 2013-12-03)

Tjänstemännen i Härryda är väl medvetna om den normativa grunden och vet hur rollfördelningen bör se ut men menar att det i praktiken inte alltid går att hålla sig inom rollerna. *”Vad-frågor är politiska och hur-frågor är förvaltningens, sen går inte det att säga till 100 % såklart eftersom en del hur-frågor exempelvis kan bli extremt politiska. Men i stora drag kan man säga att det är den uppdelningen”*¹²⁷. Respondenternas uppfattningar bekräftar att det finns en uppdelning mellan tjänstemän och politiker men att rollfördelningen tillsynes är mer komplicerad än idealbilden.

Det verkar som att samtliga tjänstemän är medvetna om vilken roll de har och att de inte alltid kan vara neutrala utan att de faktiskt håller på med politik eftersom det kan påverka vem som ska få vad, när och hur. Med denna grund pekar det mot att de har en självförståelse för sin roll och vilken roll de bör ha. Att de har en tydlig bild vad de bör göra är nära förankrat med teorin kring idealbilden samtidigt som respondenternas svar tyder på att rollfördelningen går i cykler som Svava menar. Att deras roller överlappar varandra bekräftas i att de ofta upplever att de befinner sig i gråzonen där tjänstemännens roll ibland blir politiska och tvärtom. Det går således inte att undvika att det råder en zon mellan rollerna, vilket alternativt kan benämnas gråzon eller gyllene zon. Flera av respondenterna tar upp att de känner av zonen men att de ser det som en gyllene zon istället för en gråzon. Utifrån respondenternas upplevelse bekräftas också att tjänstemännen genom sin sakkunskap ibland får ett större inflytande. Dock poängterar tjänstemännen själva att de vid sådana tillfällen fortfarande är styrda av politiken. Mycket pekar på att tjänstemännen har större inflytande än idealbilden presenterar men att deras påverkan är inom ramen för politikernas vilja. Exempelvis upplever både politiker och tjänstemän att tjänstemännen kan påverka och initiera frågor vilket inte är förenligt med idealbilden.

Sammanfattningsvis så tyder mycket på att rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker påverkar den lokala demokratin positivt. I dagsläget är byråkratiseringen således inget hot mot den lokala demokratin. Detta kan dock förändras om inte ett aktivt arbete kring rollfördelningen fortlöper. Samhällsutvecklingen kring managementiseringen är ett faktum och vi kanske måste se byråkratiseringen som ett led av samhällsutvecklingen och inte bemöta det med skräck? Problematiken kring rollfördelningen kanske har lösningen i ett bra samarbete mellan politiker och tjänstemän.

¹²⁷ Intervjuperson 2 (genomförd 2013-12-03)

7. Slutsatser

Här kommer jag presentera studiens slutsatser med avsikt att besvara mina frågeställningar samt återkoppla till problemdiskussionen och syftet med studien. Avslutningsvis kommer jag presentera förslag på vidare forskning.

Inledningsvis tog jag upp att rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker har förändrats och försvårats genom samhällets managementisering. Byråkratiseringen kan vara ett hot mot demokratin. Frågan är helt enkelt hur rollfördelningen ser ut och hur detta påverkar den lokala demokratin. Genom att besvara mina två frågor nedan ämnar jag återkoppla till syftet med studien som var att kartlägga hur rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker påverkar den lokala demokratin.

Hur ser rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän ut i Härryda?

Det är empiriskt verifierat att rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker är mer komplicerat än idealbilden visar. Undersökningen bekräftar dock att tjänstemän och politikers roller till viss del går att separera men inte lika hårddraget som idealbilden. Mycket tyder istället på en bekräftelse av Svaras tes om att rollfördelningen går i cykler. I gråzonen mellan tjänstemän och politiker finns utrymme för förvaltningen att politiseras och tvärtom.

Hur påverkar rollfördelningen den lokala demokratin avseende ansvarsutkrävande, legitimitet samt effektivitet?

Rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker påverkar den lokala demokratin positivt i Härrydas kommun. Studien gav insikter i att det måste ske ett aktivt arbete med rollfördelningen för att den inte ska påverka demokratin negativt. Det återfinns ett kontinuerligt arbete med rollfördelningen i Härryda. Rollfördelningen påverkar legitimiteten genom att de finns en öppenhet och tillgänglighet gentemot medborgarna. Rollfördelningen påverkar effektivitet genom att det finns ett helhetsperspektiv och samarbete dem emellan. Rollfördelningen påverkar ansvarsutkrävandet eftersom det finns tydliga roller och kommunikation. Med bakgrund utav det så påverkas den lokala demokratin positivt.

Sammanfattningsvis kan inte rollfördelningen hårdras efter idealbilen eftersom rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker i cykler. Rollfördelningen påverkar den lokala demokratin positivt i Härrydas kommun.

7.1 Förslag på vidare forskning

Det problem jag diskuterat återfinns också på riksnivå vilket gör det intressant att studera andra kommuner och göra liknande empiriska studier. En komparativ studie mellan kommuner vore också intressant för att se om samma mönster uppvisas.

8. Referenslista

- Aberbach, J.D, Putnam, R.D. & Rockman, B.A (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Baldersheim, Harald (2000) ”Lokalmaktdebatten – fra nessekonger til globaliseringsfeller” i Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose (red.) *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* Oslo: Fagbokforlaget.
- Brunsson, Nilson & Jönsson, Sten (1979) *Beslut och handling: om politikens inflytande på politiken*. Stockholm: Liber Förlag
- Dalen, Monica (2007) *Intervju som metod*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Dahl, Robert (1999) *Demokratin och dess antagonister* ”Democracy and its critics” (översatt av Göran Hemberg). Stockholm: Ordfront.
- Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (2007) *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts Juridik AB
- Gustafsson, Anette; Karlsson, David; Rodrigo Blomqvist Paula (1998) *Forskning att räkna med – tre kvalitativa studier om den lokala demokratins förutsättningar*. Förvaltningshögskolans rapporter nr. 17.
- Hedlund, Gun & Montin, Stig (2009) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic press Sweden.
- Hill, Michael J & Hupe, Peter L (2009) *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. Andra upplagan. Los Angeles: SAGE
- Hysing, Erik & Olsson, Jan (2012) *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Härryda kommun (1997) *Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige 1997-10-20*. Dnr 1997.137/001.
- Härryda kommun (1999) *Utvärdering av den politiska organisationen*. Dnr 1999.674/001.
- Härryda kommun (2001) *Utvärdering av den nya politiska organisationen*. Dnr 2001.697/001.

Härreda kommun (2005) *Demokratiberedningens förslag på förändringar i kommunfullmäktiges politiska arbetssätt*. Dnr 2005.453/101

Härreda kommuns hemsida. *Kommunens organisation*.

<http://www.harryda.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation.4.495f377d12fde1a72be800031162.html>. Hämtad 2013-11-24.

Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare: ämbetsmän och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur AB.

Karlsson, David (2011) *Regionreformen och demokratin*. PM till seminariet "Större regioner – sämre demokrati?". Sveriges Kommuner och Landsting

Melbourne, Anders (1979) *Byråkratins Ansikten. Rolluppfattningar hos högre statstjänstemän*. Stockholm: Liber AB.

Montin, Stig (2004) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber

Montin, Stig (2009) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber AB.

Patel, Runa och Davidsson, Bo (2003) *Forskningsmetodikens grunder att planera, rapportera och genomföra en undersökning*. Lund: Studentlitteratur

Petersson, Olof (2006) *Kommunalpolitik*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Petersson, Olof; Holmberg, Sören; Lewin, Leif; Marthe Narud, Hanne (2002) *Demokratirådets rapport 2002: Demokrati utan ansvar*. Kristianstad: SNS förlag.

Premfors, Rune (2000) *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.

Premfors, Rune; Ehn, Peter; Haldén, Eva; Sundström, Göran (2003) *Demokrati och byråkrati* Lund: Studentlitteratur AB.

Prop. 2009/10:175. Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt. Stockholm: Finansdepartementet.

Rothstein, Bo (2001) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. tredje upplagan. Stockholm: SNS förlag.

- Schumpeter, Joseph (1943) *Capitalism, socialism and democracy*. Femte upplagan. London:Routledge.
- Searing, Donald (1991) *Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism*. The American Political Science Review Vol. 85, No. 4 (Dec. 1991), pp. 1239-1260
- Svara, James H. (1990) *Official Leadership in the City*, Oxford University Press
- Svara, James H (2001) The myth of the dichotomy. *Complementarity of politics and administration in the past and the future of public administration*. Public administration review: vol 61 nr 2 s.176-183
- Svara, James H (2006) Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process – A Review of Themes and Issues in the Literature, *International Journal of Public Administration*, Vol. 29, No. 12, pp 953-976.
- Sveriges kommuner och landsting (2012) *Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Statistiska centralbyrån (2013) *Kommunfakta Härryda 2012*. Hämtad 2013-11-24 från https://www.h5.scb.se/kommunfakta/k_frame.htm.
- Wilson, W (1887) *The study of Administration*. IN SHAFRITZ, J. M. A. C. H. A. S. J. P. (Ed.) *Classics of public administration*.
- Yin, Robert (2009) *Case Study Research Design and Methods*, fjärde upplagan, California: SAGE Publications Inc.

Bilaga 1: Intervjumall

Inledning:

- ✚ Hur länge har du arbetat i Hällyda?
- ✚ Vilken befattning har du nu?

Legitimitet:

- ✚ Vad ingår i dina arbetsuppgifter?
- ✚ Har din roll förändrats sedan införandet av en BUF-organisation?
- ✚ Hur ser du på medborgarnas möjlighet att påverka ett beslut?
- ✚ Kan du påverka arbetet i kommunen?

Ansvarsutkrävande:

- ✚ Hur ser rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker ut?
- ✚ Anser du att politikernas roll är tydlig?
- ✚ Anser du att tjänstemännens roll är tydlig?
- ✚ Har tjänstemännen möjlighet att påverka beslut?
- ✚ Hur ser relationen dem emellan ut?

Effektivitet:

- ✚ Hur anser du att kommunens möjlighet att bedriva verksamhet ser ut?
- ✚ Har kommunen möjlighet att använda resurserna på ett bra sätt?
- ✚ I och med förändringen anser du att du fått ett bättre helhetsperspektiv?

Avslutning:

- ✚ Har du något ytterligare du vill tillägga?
- ✚ Vill du vara anonym?
- ✚ Kan jag kontakta dig igen om fler frågor dyker upp?