



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN

VEMS IDÉ VAR DET EGENTLIGEN?

En statistisk analys av kommunala tjänstemäns inflytande i beslutsfattandet

Knut Wistbacka

Uppsats/Examensarbete:	15 hp
Program:	Statsvetenskap
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	HT 2023
Handledare:	Frida Nilsson
Antal ord:	11 814

Abstract

This study explores the relationship between politicians and civil servants in public administration, focusing on the alleged information advantage of civil servants and its impact on decision-making. Historically, there have been concerns about the potential for civil servants to exploit their knowledge advantage over politicians. The debate has shifted from a focus on political control and civil servants' freedom of action to a more nuanced view in which politics and policy are created in an interdependent way. This view is similar to the administrative model advocated by Carl J. Friedrich in his debate with Herman Finer in the 1940s, in which civil servants were given considerable freedom and a central role in decision-making. The purpose of the study is to clarify the role of civil servants in decision-making, especially when the information advantage is most evident. Through a statistical analysis of Swedish municipalities, the research examines the relationship between politicians' experience and civil servants' influence. The results suggest that civil servants adapt their proposals to politicians' perceptions rather than actively influencing decisions. This observation supports Friedrich's idea of civil servants' professionalism and restraint, which has implications for understanding administrative relations and accountability in the public sector.

Keywords: politics/administration dichotomy; accountability; policymaking; accountability

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
2. Teori och tidigare forskning	6
2.1. Uppdelningen mellan politik och förvaltning.....	6
2.1.1. Tidiga teorier om offentlig förvaltning.....	6
2.1.2. Principal-agent-teorin.....	8
2.1.3. Tjänstemännens handlingsfrihet.....	9
2.2. Ansvar och ansvarsutkrävande.....	10
2.2.1. Ansvarsutkrävande i gränslandet mellan politik och administration.....	10
2.2.2. Coronapandemin som exempel på dilemmat i praktiken.....	11
2.3. Politik och förvaltning i de nordiska länderna.....	12
2.4. Forskningsproblemet.....	13
3. Hypotes och kausal modell.....	14
4. Design, data och metod	15
4.1 Design.....	16
4.2. Val av fall: Svenska kommuner.....	16
4.3. Datamaterial.....	17
4.4. Operationaliseringar.....	18
4.4.1. Oberoende variabel: Partiers år vid makten.....	18
4.4.2. Beroende variabel: Tjänstemännens inflytande.....	19
4.4.3. Kontrollvariabler.....	21
4.5. Metod.....	23
5. Resultat	24
5.1 Huvudsakligt samband.....	24
5.2. Regressionsanalys med kontrollvariabler.....	26
5.3. Robusthetskontroller.....	27
5.3.1. Kommunstyrelsens ordförandes inflytande överlag.....	28
5.3.2. Påstående 2 i fråga 37: Anpassar tjänstemännen sig efter politikerna?.....	31
6. Slutsatser och diskussion	34
Referenser	37
Appendix	43

1. Inledning

Under hösten 2023 avslöjade Dagens Nyheter att ett ovanligt direktiv skickats ut till chefer på de olika departementen i regeringskansliet (Örstadius, 2023, 30 november). I direktivet stod det att medarbetare skulle ges högre lön ifall de arbetade inom områden som var kopplade till det politiska programmet i Tidöavtalet. Direktivet tolkades bland statsvetare och fackföreträdare som ett försök att styra de opolitiska tjänstemännens arbete, något som skulle tydligt avvika från svensk förvaltningstradition (Örstadius, 2023b, 30 november). Den svenska staten har en lång tradition av att separera politik och administration. Svenska myndigheter har varit mer eller mindre självständiga ända sedan tidigt 1700-tal (Hall, 2015). Självständigheten innebär att politiker inte får ha ett direkt inflytande i myndigheternas arbete och då särskilt i enskilda frågor. Separationen innebär att det finns en tydlig delegeringskedja från politikerna till tjänstemännen där inga politiska beslut fattas på tjänstemannanivå. Däremot saknas denna tydliga separation på den lokala nivån och uppdelningen av vilka beslut som fattas av kommunstyrelsen respektive kommundirektören är diffus (Montin, 2015, s. 374). På samma gång har kommunförvaltningen blivit allt mer professionaliserad med specialiserade tjänstemän och fler experter (Montin, 2015, s. 374). Detta skulle ge ett informationsövertag till tjänstemännen gentemot politikerna som troligtvis växer om politikerna är oerfarna.

Risken för att tjänstemännen får ett informationsövertag har varit närvarande i diskussioner om förvaltning sedan länge (Wilson, 1887; Weber, 1978). Det är dock inte alla som skulle se detta kunskapsövertag som ett problem. I en välkänd debatt under 1930-tal diskuterade Carl J. Friedrich och Herman Finer, tjänstemännens roll och skyldigheter gentemot de politiska principalerna (Friedrich, 1940; Finer, 1936; 1941). Med ett starkt demokratipatos argumenterade Finer för att politikerna skulle kunna styra förvaltningen så långt som tekniskt möjligt, medan Friedrich ansåg att den moderna förvaltningen var alldeles för komplex för att politiker själva skulle kunna ta korrekta beslut. Han förespråkade istället en stark förvaltning som styrdes indirekt av politikerna, där tjänstemännen istället skulle delta i policyarbetet och beslutsfattandet. På senare år har studier visat att tjänstemännen är mer involverade i policy än tidigare förväntat (Svara, 2006; Demir & Nyham, 2008; Blom-Hansen m.fl., 2021). Det tycks råda ett slags gränsland mellan politiska och rent administrativa beslut, där det inte är

helt klarlagt hur dessa fattas eller vem det är som faktiskt fattar dem (Svara, 2001; Alford m.fl., 2017). Tjänstemännen kan utnyttja sitt informationsövertag både i implementeringen av policy och i skapandet av den. Detta väcker frågor om ansvar och hur medborgarna ska kunna hålla beslutsfattare ansvariga ifall det råder oklarhet i vem det är som faktiskt styr. De flesta tidigare studier försöker framförallt kartlägga förhållandet mellan politiker och tjänstemännen (McCubbins m.fl., 1987; Huber och Shipan 2002; Miller & Whitford, 2016) samt konsekvenserna av olika styrningsmodeller (Peters & Pierre, 2004; Lewis, 2008; 2011). Däremot är det desto färre studier som undersöker hur relationen mellan politiker och tjänstemän påverkas av olika typer av maktförhållanden. Framför allt vad som händer när politikerna är oerfarna och tjänstemännen får ett större kunskapsövertag som de kan använda för att påverka vilka beslut som fattas. Denna uppsats forskningsfråga blir således: *Hur ser sambandet ut mellan politikernas erfarenhet och tjänstemäns inflytande i beslutsfattandet?*

Syftet med denna studie är att förhoppningsvis bidra med empirisk förståelse i debatten mellan Friedrich (1940) och Finer (1936; 1941). Skulle forskningsfrågan få ett jakande svar så skulle det finnas fog för att organisera förvaltningen för att tydligt motverka tjänstemannastyre enligt Finers modell. Skulle svaret däremot vara nekande så kan detta tala för tjänstemännens professionella etik och förmåga till återhållsamhet. Detta skulle i sin tur tala för att det går att organisera förvaltningen enligt Friedrichs modell där det räcker att ansvar ligger hos tjänstemännen själva. För att undersöka detta kommer denna studie använda en statistisk observationsanalys på svenska kommuner. Datamaterialet till undersökningen kommer från olika källor men framförallt drar studien nytta av Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningens (KOLFU) omfattande datamaterial. Många tidigare svenska studier använder framförallt intervju- och enkätstudier med tjänstemännen (Hysing, 2014; Skoog & Svensson, 2023; Erlingsson m.fl., 2022). Genom att använda datamaterialet från KOLFU kan undersökningen bidra med kunskap om hur även politikerna uppfattar relationen till tjänstemännen. Svenska kommuner är särskilt passande analysenheter då de saknar en tydlig dikotomi mellan politik och förvaltning.

Uppsatsens disposition är uppdelad enligt följande: efter inledningen redovisas tidigare teoretiska diskussioner och forskning. Baserat på den teori som presenteras formuleras sedan uppsatsens hypotes och kausala modell. I den efterföljande delen förklaras undersökningens design, metod och datamaterial, följt av en presentation av undersökningens resultat.

Uppsatsen avslutas med en diskussion om slutsatser och bredare kontext samt förslag till framtida forskning.

2. Teori och tidigare forskning

2.1. Uppdelningen mellan politik och förvaltning

2.1.1. Tidiga teorier om offentlig förvaltning

Wilson (1887) menade att det skulle råda en tydlig separation mellan politiken och förvaltningen. De politiska funktionerna skulle ensamt stå för skapandet av policy och ta övergripande beslut om inriktning. Förvaltningen skulle endast vara ansvarig för att implementera dessa beslut på mest effektiva vis (Wilson, 1887, s. 216). Max Weber förde liknande tankar i *Economy and Society* (1978). Den byråkratiska organisationen skulle ha en hierarkisk struktur med beslut som tas högst upp i hierarkin och sedan går nedåt i organisationen. Weber betonade likt Wilson vikten av meritokrati och teknisk kunskap hos byråkraterna (Weber, 1978, s. 956). Förvaltningen skulle vara såväl politiskt som personligt neutral där den arbetar för den institutionella nationen och det allmännas bästa. Det fanns dock vissa nyanser mellan Webers och Wilsons modeller. Wilson såg gärna att administrationen var responsiv gentemot politikerna och att den politiska makten skulle kunna utkräva ansvar från tjänstemännen (Wilson, 1887, s. 214). Weber såg hellre vattentäta skott mellan politiker och byråkrati (Weber, 1978, s. 956-967). Däremot delade Wilson och Weber synen på maktförhållandet mellan politiker och tjänstemän. På grund av sina expertkunskaper och djupa insyn i arbetet skulle tjänstemännen alltid besitta ett informationsövertag gentemot politikerna. Wilson påtalade att det fanns en risk för att det skulle skapas en administrativ elitklass. Denna elit kunde arbeta mot sina egna mål och preferenser istället för att arbeta mot de mål som de demokratiskt valda politikerna satte upp (Wilson, 1887, s. 216). Weber menade att de politiska mästarna alltid skulle vara beroende av den offentliga förvaltningen för att kunna styra staten. Byråkraterna skulle kunna undanhålla dokument eller annan viktig information från politikerna för att bibehålla sitt informationsövertag. Därmed skulle politikerna alltid behöva förlita sig på tjänstemännen för att få tillgång till information (Weber, 1978, s. 991).

I en debatt under tidigt 1940-tal diskuterade Carl J. Friedrich och Herman Finer tjänstemännens relation till politikerna och relationen till medborgarna och samhället överlag (Jackson, 2009). Carl J. Friedrich förespråkade att tjänstemännen skulle ha mer handlingsfrihet att fatta egna beslut och agera efter egna professionella bedömningar. Det moderna samhället är alldeles för komplext för att en politiker verkligen skulle kunna avgöra hur tjänstemännen bör agera (Friedrich, 1940, s. 3). Istället skulle tjänstemännen agera på vetenskaplig basis och vad som är det bästa för samhället överlag. De bör arbeta långsiktigt och inte endast lyda den regering som råkar ha makten för tillfället (Plant, 2011). Finer motsatte sig detta. Finer menade att tjänstemännen inte skulle arbeta efter vad de ansåg att folket behövde utan efter vad de vill ha. Därför ska politikerna kunna kontrollera tjänstemännen så långt som det är tekniskt möjligt (Finer, 1941, s. 337). Det var emellertid inte bara kontroll av tjänstemännen som diskuterades i debatten, utan även frågor om policy och ansvarsutkrävande var centrala delar (Jackson, 2009). Finer var en förespråkare för en tydlig delegeringskedja där beslut går från folket till politikerna och sedan vidare till tjänstemännen för implementering. Han var medveten om att tjänstemännens expertkunskaper behövdes när politikerna skulle utforma policy men det skulle inte råda någon tvekan om vem det var som hade det sista ordet (Finer, 1936). Friedrich däremot ansåg att det inte fanns någon skillnad mellan politik och administration. Policy skapas när den implementeras och det är inte självklart att det finns en tydlig delegeringskedja från politikerna till tjänstemännen. Friedrich menade att det antagligen är mer politik i skapandet av policy än i utförandet av den, men det istället är bättre att politikerna bestämmer policy i mycket breda drag och sedan implementerar tjänstemännen detta efter sina tekniska förmågor (Friedrich, 1940, s. 6). För Finer var ansvarsfrågan självklar. Eftersom det endast är politikerna som är ansvariga gentemot folket är det också endast dem som är ansvariga för de beslut som fattas (Finer, 1936, s. 583). Friedrich menar att detta är en omöjlighet då en politiker sällan kommer att kunna ta korrekta beslut på grund av dennes bristande tekniska kunskaper. En politiker eller medborgare kommer aldrig kunna avgöra huruvida ett beslut var korrekt eller inte. I stället ska ansvaret komma inifrån förvaltningen. Tjänstemännens professionella etik och förståelse för det egna ansvaret ska vara det som hindrar tjänstemännen från att ta felaktiga beslut (Jackson, 2009; Plant, 2011).

2.1.2. Principal-agent-teorin

Det ojämna förhållandet mellan politiker och tjänstemän går att analysera med principal-agent-teorin (PAT) som sätter upp ramar för delegering (Gailmard, 2014). Teorin utgår från ett dilemma där en principal saknar resurser för att själv utföra ett arbete, såsom tid eller kunskap, och måste därför delegera vidare till en agent som förfogar över sådana resurser (Gailmard, 2014). Principalen har ett antal preferenser som denne vill att agenten ska följa i sitt arbete. Men om agenten istället följer sina egna preferenser uppstår det som kallas agency loss (Lupia, 2003). Det informationsövertag som agenterna har gentemot sina principaler kallas för informationsasymmetri och genom denna kan agenterna undanhålla information från principalen (Lupia, 2003). I relationen mellan politiska principaler och administrativa agenter kommer tjänstemännens kunskapsövertag från tidigare kunskap, tid att inhämta ny kunskap samt att de är svåra att övervaka på grund av deras oberoende. Tjänstemännen kan även undanhålla information om sig själva och deras egentliga preferenser. Detta påverkar vilka politiker bestämmer ska utföra vissa uppdrag eller hur ett beslut ska delegeras. Agency loss uppstår då i vad som kallas adverse selection (Lupia, 2003). Om agenten istället bryter en tidigare överenskommelse sker det som kallas för moral hazard inom PAT (Gailmard, 2014). Oftast finns det skillnader mellan politikerna och tjänstemännens preferenser (Gailmard, 2014). De mest uppenbara skillnaderna är att tjänstemännen kan försöka utvinna personliga ekonomiska vinster från olika policyförslag, alltså korrupktion. Men det behöver inte vara så explicit egensinniga preferenser som leder till agency loss. Eftersom tjänstemän är experter är de även engagerade i sina egna områden och vill driva implementeringen efter deras egen syn på hur frågor ska lösas (Lupia, 2003). De delar eventuellt inte politikernas syn på lösningar eller vad som bör prioriteras. De kan möjligtvis även vilja se sin egen organisation få en större budget eller mer ansvar och makt (Lupia, 2003). Tiden är på förvaltningens sida då politikerna riskerar att bytas ut i val medan förvaltningen är stabil och finns kvar över en längre tid. Att införskaffa sig kunskap är något som tar tid. Förvaltningens stabilitet må sätta politikerna i underläge men det är även det som är en bidragande faktor till dess effektivitet (Cornell, 2013). Så politiker har antagligen gärna en erfaren förvaltning till sitt förfogande.

2.1.3. Tjänstemännens handlingsfrihet

PAT kan få det att verka som att politikerna aldrig kan lita på tjänstemännen i förvaltningen. Men flera studier visar att politikerna har goda möjligheter att använda olika administrativa procedurer för att kontrollera förvaltningen. McCubbins m.fl. (1987) redogör för administrativa metoder politiker kan använda för att kontrollera centrala myndigheter och förvaltningar, som budgetkontroll eller organisatoriska regler. Det kan även finnas incitament för principalen att ge mer handlingsfrihet till agenten och inte utöva lika mycket kontroll över dennes arbete. Huber och Shipan (2002) finner att politikerna tillåter mer handlingsfrihet när politikerna känner sig politiskt säkra och när förvaltningsfrågorna är av en mer teknisk natur. På samma vis menar Miller och Whitford (2016) att politikerna ger vissa myndigheter i princip total handlingsfrihet, som centralbanker och tillsynsmyndigheter, för att tilldela dessa en högre trovärdighet.. Politikens incitament och preferenser kan förändras över tid, till exempel nära val, och vara kortsiktiga i sin natur. Genom att begränsa sina egna möjligheter att styra myndigheternas arbete garanterar politikerna att dessa myndigheter istället drivs av långsiktiga intressen vilket bevarar myndigheternas trovärdighet. Enligt Gains m.fl. (2008) kan tjänstemän till och med föredra starka politiska principaler över svaga. I sin undersökning på engelska kommuner finner de att tjänstemän föredrog att ha en stark borgmästare framför en politisk styrelse då detta innebar att det var färre politiker som hade synpunkter på deras arbete.

Det mest effektiva sättet att kontrollera förvaltningen är genom att politisera den (Peters & Pierre, 2004). I detta kan politikerna helt fritt utse den högsta ledningen i olika myndigheter eller andra tjänstemän som annars skulle vara meritokratiskt tillsatta. Viljan från politiker att själva tillsätta tjänstemän på olika poster kommer från att vilja minska risken för adverse selection (Peters & Pierre, 2004, s. 6; Lupia, 2003, s. 41). Denna ultimata kontroll av förvaltningen kommer dock med en rad negativa konsekvenser. Att politiker tillsätter tjänstemän baserat på lojalitet istället för kompetens gör bland annat förvaltningen mindre effektiv eller utsatt för korruption (Lewis, 2008; Brierley, 2020) eller försvagar dess oberoende (Lewis, 2011; Lowande, 2019).

2.2. Ansvar och ansvarsutkrävande

2.2.1. Ansvarsutkrävande i gränslandet mellan politik och administration

Det är dock inte så enkelt att det alltid finns en tydlig delegationskedja inom förvaltningen. Svava (2001) ifrågasätter den uppdelning som Weber (1978) och Wilson (1887) ställer upp mellan politik och förvaltning. Svava accepterar att det finns olika fält, ett för beslut och ett för implementering, men menar att det inte handlar om en dikotomi, utan istället är båda sidor beroende av varandra. Även tjänstemännen behöver politikerna för att kunna samordna arbetet och sätta upp mål för vad som förväntas uppnås, samt allokera resurser (Svava, 2001). Förvaltningen ska istället styras med normer om ömsesidig respekt för parternas beroende av varandra i en mer *"komplementerande modell"* av förvaltningen (Svava, 2001, s. 178, egen översättning). I modellen arbetar parterna tillsammans för att uppnå politiska mål, vilket behövs för att förvaltningen ska vara flexibel i bemötandet av dynamiska frågor. Att det saknas en tydlig gränsdragning mellan politiskt och administrativt arbete bekräftas genom flera studier på ämnet (Svava, 2006; Demir & Nyhan, 2008). Alford m.fl. (2017) genomförde en omfattande enkät- och intervjustudie med kommunala förvaltningschefer. De illustrerar ett gränsland mellan politik och administration som tjänstemännen förhåller sig till, där de ibland kliver över till den politiska sidan i olika delar av den beslutsfattandeprocessen. De upplever sig behöva en politisk fingertoppskänsla för vissa frågor och kontexter (Alford m.fl., 2017, s. 760). Ifall förvaltningen får en möjlighet att påverka själva beslutsfattandet öppnas en ny arena för tjänstemännen att använda sitt informationsövertag på. Informationen som politiker får från tjänstemännen utgör basen för besluten de tar (Blom-Hansen m.fl., 2021). När förslag presenterades enligt politikernas preferenser var de mer troliga att få genomslag, oavsett innehåll (Blom-Hansen m.fl., 2021). På samma sätt får myndigheter som använder data i sitt främjande av olika lagförslag större genomslag (Bark, 2022). Tjänstemännens bakgrund har även ett samband med politikernas beslut. När myndigheter med många experter och högutbildade tjänstemän ger stöd för lagförslag är det troligare att dessa förslag blir antagna (Flatt & Do, 2023). Samtidigt som ju fler välutbildade tjänstemän som arbetar i förvaltningen, desto högre variation är det på de frågor som ligger på agendan (Baekgaard m.fl., 2018).

Svava (2001) redovisar ingen tydlig bild av hur tjänstemän ska kunna hållas ansvariga när de försöker initiera och bereda beslut. Han menar att tjänstemännen är beroende av politikerna

och politikerna är beroende av tjänstemännen, därför finns det redan ett ansvarsutkrävande mellan politikerna och tjänstemännen (Svara, 2001). För Finer (1936) var det endast yttre ansvarsutkrävande som kan hålla förvaltningen ansvarig inför medborgarna. Det skulle därför vara otillräckligt att inte upprätta starka mekanismer som håller tjänstemännen ansvariga (Finer, 1936). En tjänsteman kan enligt Friedrich (1940) endast bli dömd av sina jämlikar som besitter liknande kunskaper och vikten av professionalism och etik präglar dennes agerande. Tjänstemännens professionella etik går att urskilja i flera studier. Van Drop (2022) menar att tjänstemän inlåter sig i en slags "självpolitisering" där tjänstemännen blir som ambassadörer för ministrar i sina försök att inställa de övriga tjänstemännen i förvaltningen. Detta gäller även kommundirektörer som tar noga hänsyn till politiska synpunkter, till och med när de ska ta rent administrativa beslut (Jacobsen m.fl., 2021). Baekgaard m.fl. (2015) visar att det ofta är de politiska preferenserna som trumfar de administrativa preferenserna, dock endast i de frågor som var särskilt politiskt aktuella. I övriga frågor tenderade tjänstemännens preferenser att få störst genomslag.

2.2.2. Coronapandemin som exempel på dilemmat i praktiken

Friedrich (1940) menar att det borde vara upp till kunniga tjänstemännen att fatta tekniska beslut, men det är inte alltid helt självklart vad som är ett tekniskt beslut och vad som är ett politiskt beslut då politiska beslut kan framstå som väldigt tekniska i sin natur. Under coronapandemin valde Sverige att hålla grundskolor öppna, oberoende av vilken påverkan det kan ha haft på smittspridningen. Att stänga skolor hade möjligtvis bromsat spridningen av covid-19-viruset (Lindblad m.fl., 2021), men på samma gång drabbar det barns skolgång som kan ge negativa konsekvenser senare i deras liv (Lindblad m.fl., 2021). Valet mellan att hålla dödstaten bland äldre nere och barns framtida livskvalitet är i sin natur en politisk fråga där det krävs vetenskaplig förståelse för att göra långsiktiga bedömningar. I Friedrichs förvaltningsmodell finns det ingen tydlig uppdelning mellan politik och administration. Vad är det då som hindrar tjänstemän från att ta politiska beslut? Att hävda att det inte finns någon skillnad mellan politik och administration blir alltså föga användbart i verkliga politiska situationer som kräver politiskt ansvarsutkrävande. Detta var delvis något som Coronakommissionen kritiserade den svenska coronahanteringen för (SOU 2022:10). Samtidigt visade coronapandemi att politiker har svaga incitament att ta långsiktiga beslut. Curley m.fl. (2021) kan visa att amerikanska guvernörer som stod inför ett uppkommande val

utfärdade hårdare restriktioner eller nedstängningar i sina respektive delstater. Vilket tyder på att guvernörerna ville visa sig handlingskraftiga och följde en politisk logik istället för en vetenskaplig. En stark förvaltning kan även hindra politiker från att ta förhastade beslut. När den danska regeringen beslutade att alla minkar i landet skulle avlivas för att stoppa spridningen av covid-19 togs beslutet utan lagstöd och ledde till stora ekonomiska konsekvenser för de danska minkfarmarna (Kihlström, 2022, 30 juni). Detta kunde göras då den danska förvaltningen styrs med ministerstyre (Öberg & Wockelberg, 2016) och är ett exempel på det Miller och Whitford (2016, s. 47) kallar för den politiska principalens moral hazard.

2.3. Politik och förvaltning i de nordiska länderna

Svaras komplementerande förvaltningsmodell finns redan i stor utsträckning på den kommunala nivån i Sverige och övriga Norden, där det saknas en tydlighet i vad som är kommunstyrelsens uppgifter (KS) och vad som är kommundirektörens (KD) (Montin, 2015; Erlingsson m.fl., 2022). Hysing (2014) visar i intervjuer med kommunala tjänstemän att de är väl medvetna om vilka metoder de kan använda för att driva frågor inom förvaltningen och gentemot politiker. Bland annat genom den information som de förser politikerna och genom att bygga upp stöd hos medborgarna för en viss agenda, ibland med order från politikerna och ibland efter egna initiativ. I intervjuer med Skoog och Svensson (2023) framkommer det att tjänstemän använder "återpolitisering" av tidigare avpolitiserade frågor. Genom att involvera politiker i det som tidigare ansågs som endast administrativa frågor, politiserade tjänstemännen dessa frågor och fick mer genomslag för deras förslag. Samtidigt finner Jacobsen (2011) att det inte finns några stora skillnader mellan norska politikers och tjänstemäns preferenser, även nära politiska val. Istället är det den allmänna uppfattningen i en kommun som präglar både tjänstemäns och politikers preferenser. Grøn och Salomonsen (2018) betonar vikten av tillit för att kunna bygga ett starkt förhållande mellan politiker och tjänstemän. Tillit är väsentligt för att de två ska kunna samarbeta och komma fram till välgrundade beslut. I deras studie av danska kommundirektörer finner de att det är under det första året av samarbete som uppbyggnaden av tillit är som viktigast. Det är alltså under denna tid som agency loss från adverse selection framförallt visar sig. Detta är en indikation på att politiker får större möjligheter att överkomma informationsasymmetrin ju längre tid de sitter vid makten och kan bygga upp en relation till de ledande tjänstemännen. Jacobsen

(2006) finner ett liknande samband mellan politikernas erfarenhet och interaktionen med tjänstemän i en studie på norska kommuner. Han finner att de formella och informella strukturerna i den beslutsfattande processen tycks stabiliseras över tid, där politiker utan tidigare erfarenhet integrerar mindre med tjänstemännen precis efter ett val men ökar kontakterna längre fram under mandatperioden. Detta tyder på att politikerna behöver en period för att lära sig systemet samt socialiseras in i det. Det förekommer endast ett fåtal studier som prövar förhållandet mellan politiker och tjänstemän i Sverige. Detta till trots att det saknas en tydlig dikotomi mellan politiker och tjänstemän i kommuner (Montin, 2015). De få studier som faktiskt har gjorts kommer inte fram till några entydiga svar på hur relationen mellan politiker och tjänstemän faktiskt ser ut (Erlingsson m.fl., 2022). Samtidigt som de flesta av studierna framförallt undersöker tjänstemännens synvinkel med hjälp av enkäter och intervjuer (Erlingsson m.fl., 2022).

Studier visar att det är kommunstyrelsens ordförande (KSO) som är den mest inflytelserika aktören i hela kommunen, både inom och utanför den kommunala verksamheten (Bäck 2005; Karlsson, 2018). KSO är därmed en central aktör i den kommunala politiken där dennes handlingar och beslut är något som andra aktörer i den kommunala politiken behöver förhålla sig till. Som KSO är man ytterst ansvarig för den politik som bedrivs av den politiska majoriteten och det är framförallt på KSO som uppmärksamheten landar (Wrenne, 1998). För den oerfarne kan detta vara ett tungt ok att bära vilket gör det lockande att skjuta över skuldfrågor och ansvar på förvaltningen och kan göra beroendet av förvaltningen ännu större. Karlsson (2006) visar att KSO som innehått sin post länge upplever sig ha mer inflytande än de som är oerfarne, vilket sammanfaller med tidigare studier (Jacobsen, 2009; Grøn & Salomonsen, 2019).

2.4. Forskningsproblemet

Det finns alltså mycket som talar för att Svaras komplementär förvaltningsmodell är rådande i flera politiska system (Svara, 2006) och då särskilt i svenska kommuner (Montin, 2015; Erlingsson m.fl., 2022). Modellen saknar en uttalad dikotomi i relationen politiker-förvaltning och innebär att tjänstemännen deltar i policyarbetet i stor utsträckning (Svara, 2001; Friedrich, 1940). Men om tjänstemän kan vara med i initiering och beredning av policy, vad har medborgarna för kontroller för att tjänstemännen inte försöker driva fram

förslag som t.ex. ökar förvaltningens budget, storlek eller makt? För att verkligen kunna genomföra folkviljan behöver alltså politiker övervinna informationsasymmetrin gentemot tjänstemännen. Detta kan bli utmanande när det råder diskrepans mellan parterna angående erfarenhet och kunskap. Det är förvånansvärt få studier som undersöker hur tjänstemän agerar när det finns en stor informationsasymmetri mellan politikerna och förvaltningen. Samtidigt utgår flertalet studier framförallt från tjänstemännens upplevelser (Alford m.fl., 2017; Gains m.fl., 2008; Hysing, 2014; Skoog & Svensson, 2023). En studie av informationsasymmetris konsekvenser för policy skulle alltså kunna bidra med empirisk kunskap i debatten mellan Friedrich och Finer och ökad förståelse för den komplementärerande förvaltningsmodellens eventuella behov av ansvarsutkrävande. Samtidigt som en sådan studie skulle ge klarhet i huruvida tjänstemännen försöker utnyttja sitt informationsövertag gentemot oerfarna politiker i politiska system utan dikotomi mellan politik och förvaltning. Således leder detta till den här uppsatsens forskningsfråga: *Hur ser sambandet ut mellan politikers erfarenhet och tjänstemäns inflytande i beslutsfattandet?*

Om det är så att oerfarna politiker får tjänstemän att ta mer inflytande i beslutsprocessen innebär detta att Finer får fog för sin sak. Det skulle betyda att politikerna antagligen gör rätt i att tillsätta sina egna tjänstemän efter ett maktskifte, trots eventuella negativa konsekvenser (Lewis, 2008; 2011; Miller & Whitford, 2016). Skulle det däremot saknas ett samband kan detta tyda på att Friedrich är korrekt i sin bedömning att tjänstemän besitter en professionalism som hindrar dem från att överskrida sina befogenheter. Därmed skulle det endast finnas nackdelar med ökad politisk kontroll över förvaltningen. Återhållsamma tjänstemän är även en förutsättning för hållbarheten i en förvaltning som saknar dikotomi mellan politik och förvaltning.

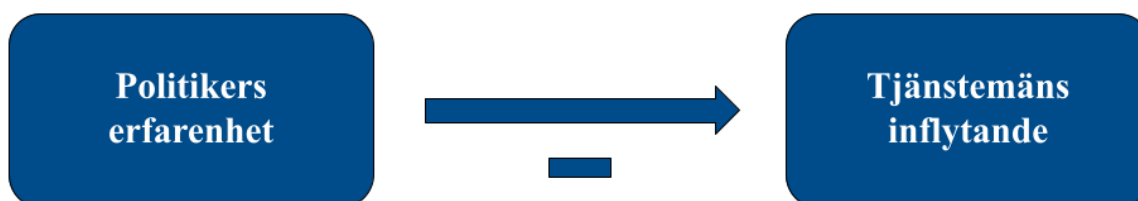
3. Hypotes och kausal modell

Utifrån litteraturen går det att konstruera ett antal antaganden. Det första är att det saknas en tydlig dikotomi mellan politik och administration i beslutsfattandet (Svara, 2006; Demir & Nyhan, 2008; Alford m.fl., 2017). Det uppstår alltså ett gränsland mellan politikerna och tjänstemännen där det inte är helt klarlagt vem som fattar vilka beslut. Genom PAT går det att göra ett andra antagande att det finns en risk att agenter till principaler utnyttjar informationsasymmetrin mellan dem (Lupia, 2003; Gailmard, 2014). Flera undersökningar

styrker det andra antagandet, bland annat de som finner ett samband mellan administratörers utbildning och vad som hamnar på agendan (Baekgaard m.fl., 2018), att data och expertkunskap påverkar policy (Bark, 2022; Flatt & Do, 2023) och att tjänstemän medvetet kan påverka vilken policy som hamnar på agendan (Blom-Hansen m.fl., 2021; Skoog & Svensson, 2023; Hysing, 2014). Det sista antagandet är att relationen mellan politiker och tjänstemän påverkas över tid. Ju längre politiker och tjänstemän har arbetat med varandra, desto stabilare blir deras samarbete (Jacobsen, 2006; Karlsson, 2006; Grøn & Salomonsen, 2018). Detta kan handla om tillit mellan parterna (Grøn & Salomonsen, 2018), men det kan även handla om att politikerna blir varma i kläderna (Karlsson, 2006). Utifrån dessa antaganden går det att förvänta sig att politikernas erfarenhet har ett samband med hur mycket inflytande tjänstemännen har i policyskapandet. Framförallt på grund av att mer erfarenhet innebär mer kunskap, vilket i sin tur leder till en mindre informationsasymmetri mellan politiker och tjänstemän. Uppsatsens hypotes blir således:

H1: *Det finns ett negativt samband mellan politikernas erfarenhet och tjänstemäns inflytande.*

Figur 1 - Kausal modell



4. Design, data och metod

I följande avsnitt kommer undersökningens design och metod att redovisas. I avsnitt 4.1., 4.2. och 4.3 beskrivs undersökningens design, fall och datamaterial, som framförallt består av enkätdata. I de efterföljande avsnitten 4.4. och 4.5. förklaras undersökningens operationalisering av variabler samt dess metod.

4.1 Design

För att mäta sambandet mellan politikernas erfarenhet och tjänstemäns inflytande kommer undersökningen använda sig av en statistisk design, då specifikt en multipel regressionsanalys. Studien använder en tvärsnittsundersökning och mäter inte variablerna över tid. Den undersöker därmed endast variablernas samvariation. Denna begränsning är dock vanlig i statistiska undersökningar och utifrån tidigare forskning och teori går det ändå att förklara de kausala mekanismerna i de samband som eventuellt framkommer i resultaten (Djurfeldt m.fl., 2018, s. 140). En statistisk analys är istället passande för att processa en större mängd data, som ett totalurval av svenska kommuner, och gör det därmed möjligt att identifiera samband i denna (Esaiasson m.fl., 2017, s. 96). Den statistiska analysen underlättar förhoppningsvis även möjligheterna att generalisera resultaten utanför den svenska kontexten (Esaiasson m.fl., 2017).

4.2. Val av fall: Svenska kommuner

Som tidigare nämnt är svenska kommuner särskilt lämpliga för att undersöka relationen mellan politiker och tjänstemän. Att just svenska kommuner är intressanta att studera beror på att det saknas en tydlig barriär mellan kommunstyrelsen (KS) och den högsta tjänstemannen i förvaltningen, kommundirektören (KD), och har en mer komplementär förvaltningsmodell (Montin, 2015; Erlingsson m.fl., 2022). Enligt den kausala modellen ska avsaknaden av en barriär underlätta för förvaltningen att påverka policy (se avsnitt 3). Skulle det istället finnas en tydlig gräns mellan politik och administration, såsom inom svenska staten, blir det mycket svårare att undersöka tjänstemännens återhållsamhet. Eftersom politikerna då ensamt kan styra beslutsfattandet utan inblandning från tjänstemännen och därmed även anses helt och hållet vara ansvariga för policy. Så för att studera de tendenser som den kausala modellen förutsätter är det troligast att de går att hitta på den kommunala nivån i Sverige, då dessa är vad som kallas kritiska fall (Esaiasson m.fl., 2017, s. 162).

Undersökningen skulle inte vara ensam om att använda lägre administrativa nivåer som analysenhet (Jacobsen, 2006; Demir & Nyhan, 2008; Gains m.fl., 2008; Alford m.fl., 2017; Grøn & Salomonsen, 2018; Blom-Hansen m.fl., 2021; Jacobsen m.fl., 2021). Att använda lägre administrativa indelningar som delstater, regioner eller kommuner kan styrka en

undersökningens interna validitet, då dessa erbjuder liknande politiska system som endast skiljer sinsemellan i särskilda statistiska hänseenden. Detta gör det möjligt att testa samband mellan specifika variabler då det blir svårare att hitta alternativa förklaringar för sambandet i fråga (Esaiasson m.fl, 2017, s. 92). Eftersom undersökningen till denna uppsats kommer att göra ett totalurval av alla kommuner i Sverige kommer det gå att dra tillfredsställande slutsatser om hur situationen ser ut i svenska kommuner. Den externa validiteten är troligtvis något svagare för andra politiska system (Esaiasson m.fl, 2017, s. 155). Då själva systemet i sig antagligen har egna effekter på förhållandet mellan politiker och tjänstemän. Dock är det förhållandet mellan politiker och tjänstemän som analyseras i undersökningen. Teorin bygger på att det är huvudsakligen andra faktorer som påverkar förhållandet, som erfarenhet (Karlsson, 2006; Jacobsen, 2006), tillit (Grøn & Salomonsen, 2018) eller drivkrafter och preferenser (Lupia, 2003; Gailmard, 2014). Det är därmed främst dessa faktorer som analyseras, oberoende av politiskt system, och kan förhoppningsvis ge insyn i förhållandet överlag.

4.3. Datamaterial

Datamaterialet till uppsatsens undersökning kommer från framförallt fyra olika källor. I det följande kommer korta beskrivningar av materialet och var det kommer ifrån, medan mer djupgående förklaringar av operationaliseringen av variablerna presenteras under avsnitt 4.4. Deskriptiv statistik för samtliga variabler redovisas i *Tabell 5* i appendix. För den oberoende variabeln, politikerns erfarenhet, används dataset insamlat av Rasmus Broms på Göteborgs universitet till ett av hans ej ännu färdigställda projekt. Materialet bygger framförallt på mediakällor och Sveriges statskalender. Det som redovisas i datan är hur många år ett enskilt parti kontinuerligt innehaft posten som kommunstyrelsens ordförande (KSO). Datamaterialet har tilldelats mig via korrespondens med Rasmus Broms (2023). För den beroende variabeln, tjänstemännens inflytande i beslutsfattandet, kommer data från Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) att användas. Denna enkätundersökning skickades ut till samtliga kommun- och regionfullmäktigeledamöter i Sverige. Undersökningen genomfördes åren 2008, 2012 och 2017. För uppsatsens studie kommer data från undersökningen år 2017 att användas. Detta år fanns det sammanlagt 12 733 mandat i alla Sveriges kommunfullmäktige (KF), varav dessa var 11 941 mandat tillsatta (Karlsson, 2017). 7935 ledamöter valde i sin tur att svara på undersökningen vilket ger en svarsfrekvens

på 66,4% (Karlsson, 2017). För en kontrollvariabel kommer data från Cregård och Sollis (2021) rapport om svenska kommundirektörer. I denna används bland annat en enkätundersökning på 250 frågor som har skickats till samtliga kommundirektörer (KD) mellan åren 1995–2020. För uppsatsens undersökning kommer data från 2015 att användas. Eftersom datamaterialet för de övriga variablerna är från år 2017 innebär detta att det finns en årsskillnad mellan en av kontrollvariablerna och de andra variablerna. Detta påverkar dock inte undersökningens reliabilitet och diskuteras vidare i avsnitt 4.3.3. Enkäten som skickades ut till KD hade en svarsfrekvens år 2015 på 72% (Cregård & Solli, 2021). Bortfallet i enkätundersökningen förklaras med att mellan 20–25% av befattningarna vid tillfällena för datainsamling till enkäterna samtliga år saknar KD på grund av chefsomsättning (Cregård & Solli, 2021, s. 9). Medan det övriga bortfallet i undersökningen är förväntat då enkäten är omfattande. Detta innebär att i princip alla tillgängliga KD har svarat på enkäten och författarna kommer fram till att bortfallet inte är systematiskt (Cregård & Solli, 2021, s. 9). Datamaterial till övriga kontrollvariabler kommer från Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA, databas Kolada. Datamängden som samlas in till Kolada kommer bland annat från SCB (Kolada, u.å.).

4.4. Operationaliseringar

4.4.1. Oberoende variabel: Partiers år vid makten

Undersökningen utgår från hur länge ett parti har innehaft posten som kommunstyrelsens ordförande (KSO). Dels för att det framförallt är mellan kommunstyrelsen (KS) och kommundirektören (KD) som det råder en avsaknad av dikotomi mellan politik och administration (Erlingsson m.fl., 2022). Dels på grund av att KSO är den mest inflytelserika politikern i kommunen (Bäck, 2005; Karlsson, 2006). Enskilda politiker kan samla in erfarenhet från många olika håll, till exempel genom arbetslivet, men det är svårt att jämföra politisk erfarenhet med annan typ av erfarenhet. Att försöka avgöra relevansen av en viss erfarenhet öppnar upp för individuella tolkningar och försvagar variabelns tillförlitlighet. Att begränsa undersökningen till antal år av politisk erfarenhet ger därmed ett tydligt konkret mått som både stärker undersökningens validitet och reliabilitet (Djurfeldt m.fl., 2018, s. 104). Icke-politisk erfarenhet kan ändå ge utslag i relationen mellan politiker och tjänstemännen om man endast skulle mäta individuella politikers erfarenhet. Därför är det fördelaktigt för

undersökningen att mäta organisatorisk erfarenhet istället för individuell erfarenhet. Då individuella faktorer är mer troliga att försvinna ur det potentiella sambandet om man mäter partiernas antal år vid makten. En tillträdande KSO drar även nytta av att dennes parti redan har haft makten över en längre period. Skulle den oberoende variabeln i sådana fall endast mäta individuell erfarenhet skulle dessa politiska fördelar kunna påverka resultatet. Att mäta partiernas erfarenhet avviker inte heller från den kausala modellen. Förväntningar från partiorganisationen tvingar ledande politiker till att följa partiets preferenser. Organisationen underlättar även för individer att lära sig från andra inom samma parti och få stöd i svåra situationer. Samtidigt som hela organisationen kan kollektivt samla in erfarenhet och bygga upp ett förtroende hos tjänstemännen. Därför kommer den oberoende variabeln att mäta hur många år ett enskilt parti kontinuerligt har innehaft posten som KSO. I och med att sammansättningen av ledamöter i KS följer valresultatet (Montin, 2015) kommer troligtvis partiföreträdare ha haft rollen som oppositionsråd eller vice ordförande innan de själva kan ta över rollen som KSO, efter till exempel ett val. Partierna kan därför redan ha samlat in kunskap om de administrativa processerna innan tillträdet i sina roller som oppositionsråd eller vice ordförande. Men som tidigare nämnt är det en skillnad att övergå från en mindre uppmärksam roll, till en central och ansvarstyngd roll (Wrenne, 1998; Karlsson, 2006). Att mäta antal år utesluter risken för dubbelriktade samband. Tjänstemännens inflytande i beslutsfattandet borde inte direkt påverka partiernas maktinnehav då detta är beroende av valresultat och partiernas förmåga att bygga koalitioner i kommunfullmäktige och i samhället överlag (Bäck, 2005). Även om ett styrande parti låter all sin tid på att endast bygga koalitioner så införskaffar partiet ändå erfarenhet och kunskap bara av att befinna sig i en maktposition och arbeta nära förvaltningen.

4.4.2. Beroende variabel: Tjänstemännens inflytande

Det kan vara svårt att mäta graden av tjänstemännens inflytande i policyprocesser. Det är sällan helt klart vilka aktörer som har påverkat vilken del i ett beslut. Det mest önskvärda tillvägagångssättet är att koda respektive aktörs preferenser och undersöka hur stort genomslag detta får i det slutgiltiga beslutet. Men det är väldigt svårt att urskilja vilka som är politikernas främsta preferenser och vilka som är tjänstemännens (Svara, 2001; Baekgaard m.fl., 2015; Jacobsen, 2011). Många studier låter därför tjänstemännen själva bedöma sitt inflytande i processerna i enkät och intervjustudier (Alford m.fl., 2017; Hysing, 2014; Skoog

& Svensson, 2023). Den beroende variabeln i denna undersökning kommer istället utgå från politikernas bedömningar av tjänstemännens inflytande. Undersökningen kommer att använda data från svaren på fråga 37 och påstående 5 i KOLFU-enkäten (se *Figur 2* i appendix). I frågan får ledamoten svara på fem olika påståenden. Frågan lyder som följande: *“I vilken grad instämmer du i följande påståenden om relationen mellan politiker och tjänstemän i din kommun/ditt landsting”*; med det femte och sista påståendet; *“Tjänstemännen har genom sin expertkunskap stort inflytande på styrelsens/nämnders beslut”*. De svarande bedömer sedan påståendet på en 4-gradig skala. Datan från svaren aggregeras sedan till ett genomsnitt för varje kommun och avrundas till närmaste hundradel.

Operationaliseringen av den beroende variabeln bygger på vilket inflytande en viss aktör anser att en annan aktör besitter. Det går att göra invändningar mot att “uppfattat inflytande” går att översätta till faktiskt inflytande då anspråk på makt behöver inte leda till konkreta handlingar av maktutövande. Däremot borde politiker som är vana att agera i miljöer där makt är avgörande för verksamheten kunna göra korrekta bedömningar om enskilda aktörers inflytande. David Karlsson försvarar KOLFU:s metod för att mäta makt och inflytande i *Folkets främsta företrädare* (2018): *“... politikernas subjektiva uppfattning om olika aktörers makt (det vill säga politisk ryktesmakt) är ett minst lika bra mått jämfört med mått som bygger på dessa aktörers och institutioners faktiska agerande. En aktör som uppfattas som svag av sin omgivning är också svag.”* (s. 187). Således borde mätningar av uppfattat inflytande vara lika bra som övriga mått.

Däremot har politiska aktörer antagligen svårare att göra korrekta bedömningar om sin egen makt och inflytande. Den som har drivkraften att införskaffa sig makt för att genomföra förändringar kommer ofta anse att denne själv har för lite makt. Fråga 32 i KOLFU-enkäten låter ledamöterna i KF värdera sin egen och andra aktörers makt i kommunen (Karlsson, 2017). Data från enkäten bekräftar bilden att aktörer ofta värderar sin egen makt aningen lägre. Ledamöterna bedömde sin makt i snitt 5,33 på en tiogradig skala, lägre än andra viktiga politiska aktörer som KSO (7,7), KS (8,07), KF (6,51) och tjänstemännen (6,55). Ifall det finns ett problem med politikernas bedömningar kan det innebära komplikationer för denna uppsats undersökning. Dock visar datan från fråga 32 att det är en tydlig skillnad mellan angiven egen makt och KS:s makt. Detta skulle tyda på att en övervägande majoritet av de svarande inte sitter i KS och bör därför ses som utomstående i relationen mellan KSO och

förvaltningen. De svarande politikernas goda insyn i det politiska arbetet är istället användbart för operationaliseringen av den beroende variabeln och mätningen av ryktesmakt är ett starkt mått (Karlsson, 2018). Ledamöternas ärlighet är såklart avgörande för undersökningens reliabilitet (Esaiasson m.fl, 2017, s. 243), men eftersom svaren från enkäten är anonymiserade borde detta uppmuntra ledamöterna att svara ärligt.

När fullmäktigeledamöterna svarar på fråga 37 i enkäten kan det vara så att de reflekterar över tjänstemännen de möter i sina förtroendeuppdrag i olika nämnder istället för tjänstemännen i den centrala ledningen gentemot KS. Skulle detta vara fallet så sjunker undersökningens validitet (Esaiasson m.fl, 2017, s. 58). Operationalisering skulle alltså inte överensstämma med verkligheten. Men eftersom frågan uttryckligen frågar efter tjänstemännens inflytande på både styrelsens och nämndernas beslut (Karlsson, 2017), borde ledamöternas svar även inkludera tjänstemännen runt omkring KSO och ge avtryck i resultatet.

4.4.3. Kontrollvariabler

Studiens undersökning kommer att kontrollera för tre möjliga spuriösa samband mellan den oberoende och beroende variabeln. Det första alternativa sambandet som kontrolleras är mellan kommunens befolkningsstorlek och relationen politiker-tjänstemän. Befolkningsmängd kan påverka både storleken på förvaltningen och väljarnas röstbeteende. En större förvaltning borde öka informationsasymmetrin då administrationen blir svårare att övervaka, men det kan likväl vara så att förvaltningen har större politiskt inflytande i mindre kommuner (Montin, 2015). Bäck (2005) finner ett svagt samband mellan folkmängd och KSO:s inflytande. Samtidigt kan det vara så att det finns en koppling mellan befolkningsstorlek och KSO:s externa makt utanför den kommunala verksamheten, vilket kan påverka dennes politiska koalitionsbyggande (Bäck, 2005). Även om eventuella effekter av befolkningsmängd inte är helt klarlagda så visar litteraturen att det finns fog för att kontrollera invånarantal i undersökningen. Datamängden är insamlad av SCB och gäller det totala antalet invånare per kommun den 31/12 år 2017 (Kolada, u.å.). Eftersom det är så stor skillnad mellan det största och minsta värdet i observationerna kommer värdena, alltså invånarantalet, att logaritmeras för att möjliggöra jämförelser.

Det andra alternativa sambandet som kommer att kontrolleras är vilket parti det är som har styrt kommunen under åren som är insamlade för studien. Det finns anledning att kontrollera för ett sådant samband då olika partier möjligtvis har olika sätt att styra en kommun och interagera med förvaltningen. Dels då olika partier bygger olika typer av externa koalitioner hos särskilda väljargrupper eller organisationer för att vinna val (Bäck, 2005). Dels för att det finns skillnader i ideologisk syn på förvaltningen, där partier till höger ofta förespråkar en mindre förvaltning med mer privata inslag, medan partier till vänster gärna ser utbredd offentlig verksamhet i flera samhällssektorer. Denna kontrollvariabel fångar även andra faktorer som kan vara intressanta att kontrollera för, som generell inkomstnivå och utbildningsnivå hos kommunens invånare. Historiskt har högutbildade och höginkomsttagare röstat på borgerliga partier medan det motsatta gäller för partier till vänster. Således borde det bo många medborgare med hög inkomst och utbildningsnivå i kommuner där partier till höger har styrt kontinuerligt över en längre period och tvärtom i kommuner där partier till vänster har styrt länge. Detta är inte ett komplett mått för dessa faktorer men är tillräckligt för denna undersökning då effekterna av dessa inte förväntas vara särskilt starka. Till exempel ger hög utbildningsnivå i befolkningen möjligheter för både partier och tjänstemän goda förutsättningar att rekrytera kvalificerad personal och effekterna av utbildning slås därmed ut. Eftersom högerpartierna gick till val 2018 under programsamarbetet *Alliansen* kommer alla partier till höger delas in under samma värde i en dummyvariabel med värdet 1. Samma sak med partierna till vänster som tilldelas värdet 0. Det förekommer även styren där lokala partier innehar posten som KSO. Dock är dessa endast sex till antalet. Det skulle alltså inte gå att göra en analys med dessa utan att kompromissa alldeles för mycket med undersökningens validitet. Därför kommer dessa observationer att sällas bort från analysen. Sverigedemokraterna hade inga poster som KSO fram till valet 2018. Indelningen förklarar inte de faktiska majoriteterna i varje kommun, där styren över blockgränserna kan finnas. Men det är ändå ett bra mått med hänsyn till den politiska situationen 2017 och för att hitta eventuella skillnader partierna sinsemellan.

Som redovisat är politiska utnämningar ett av de mest effektiva sätten att kontrollera förvaltningen (Peters & Pierre, 2004). Därför kommer undersökningen även kontrollera för huruvida styret har bytt ut KD efter det senaste valet. Dessvärre finns det ingen tillgänglig data för hur många år KD i respektive kommun har haft sitt ämbete just år 2017, däremot

finns data tillgänglig för år 2015. Enligt Cregård och Solli (2021) tenderar nyanställningar av KD att ske inom ungefär ett år efter val. Det borde därför vara möjligt att utifrån 2015 års data avgöra huruvida ett nytt styre har gjort förändringar i förvaltningen efter ett maktskifte. Undersökningen kommer därför använda en dummyvariabel där kommuner med en KD som har suttit vid sin post i ett år eller kortare tilldelas värdet 1, medan kommuner med en KD som suttit längre än ett år tilldelas värdet 0. På grund av bortfallet i enkäten går denna variabel inte att mäta i 82 kommuner eller 28% av populationen (Cregård & Solli, 2021). Eftersom det ändå återstår 208 kommuner att undersöka och bortfallet inte är systematiskt borde urvalet ändå vara tillräckligt stort och inte påverka signifikansen av resultatet eller dess validitet (Djurfeldt m.fl., 2018, s. 108).

4.5. Metod

Undersökningen använder en multipel regressionsanalys med minsta kvadratmetod eller ordinary least square (OLS). Analysen gör det möjligt att undersöka flera variabler för samvariation, såsom kontrollvariabler (Djurfeldt m.fl., 2018, s. 314). För att tolka resultaten av analysen är B-koefficienten, R^2 -värdet och signifikansnivån viktiga. Lutningen på B-koefficienten indikerar eventuella samband mellan de olika variablerna, som mellan den oberoende och beroende variabeln. Då den kausala modellen förutsätter att politikerns erfarenhet har ett negativt samband med tjänstemännens inflytande, ska koefficienten vara negativ med en kraftig lutning för att visa på ett starkt samband (Djurfeldt m.fl., 2018, s. 262). I praktiken innebär detta att för varje ytterligare år ett parti styr en kommun desto troligare är det att politikerna anger i enkäten att tjänstemännen påverkar beslutsfattandet i låg utsträckning.

R^2 -värdet visar hur stor andel av sambandet som orsakas av variabeln, vilket blir särskilt relevant när kontrollvariablerna förs in i modellen. Om en kontrollvariabel förs in i modellen och R^2 -värdet ökar, innebär detta att kontrollvariabeln har en effekt på sambandet. Om det istället sjunker innebär detta att det inte är troligt att det finns ett samband mellan kontrollvariabel och den beroende variabel (Djurfeldt m.fl., 2018, s. 160). Viktigt att tänka på är att antalet kontrollvariabler i sig kan öka R^2 -värdet (Djurfeldt m.fl., 2018, s. 160). Eftersom studien har både ett begränsat antal observationer, 290 stycken, och begränsad information i två av kontrollvariablerna, då dessa är binära, bör även ett justerat R^2 -värdet

inkluderas i analysen. Visar R^2 -värdet 1 så gäller ett perfekt samband medan 0 är inget samband.

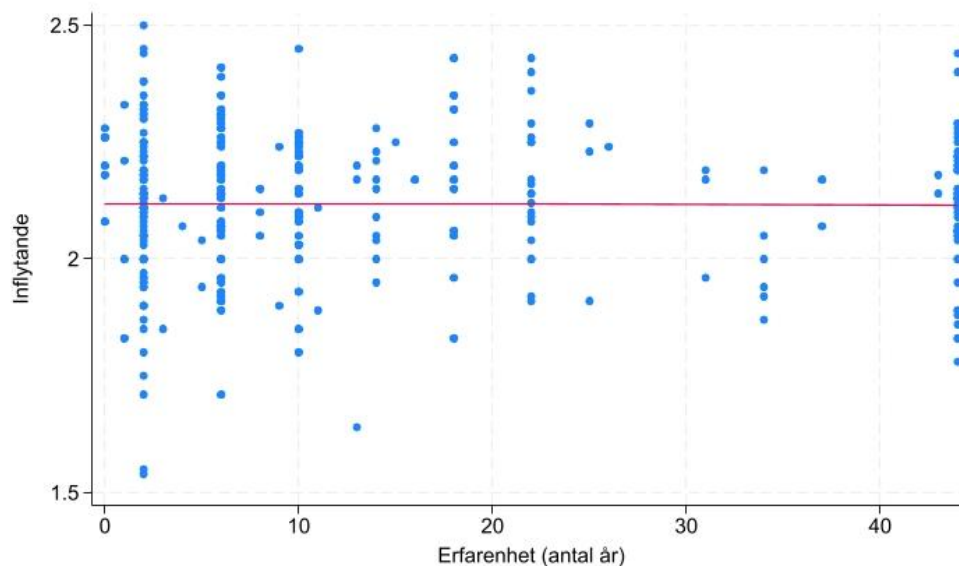
Viktigt är även att kontrollera den statistiska signifikansen. Detta gör man för att kontrollera att sambandet inte orsakas av slumpen. Studien gör ett totalurval av populationen, alltså alla kommuner i Sverige, och därför borde inte sambandet kunna förklaras av att urvalet är det som ligger bakom sambandet, då det inte är möjligt att resultatet sammanfaller i en normalfördelning. Dock är det vanligt inom samhällsvetenskapen att kontrollera signifikansen oavsett urval (Djurfeldt m.fl., 2018, s. 194), därför kommer även denna studie att göra detta. Inom samhällsvetenskapliga undersökningar är det vanligt att kontrollera p-värdet och denna undersökning kommer således även att följa detta exempel (Djurfeldt m.fl., 2018, s. 186). Om p-värdet är mindre än 0,05 är resultatet signifikant, där lägre än 0,001 är som mest signifikant.

5. Resultat

I följande avsnitt kommer analysens resultat presenteras. I avsnitt 5.1. presenteras det huvudsakliga sambandet mellan den oberoende variabeln och den beroende variabeln. I 5.2. presenteras analysen med kontrollvariabler och i 5.3. presenteras alternativa analyser för att kontrollera det huvudsakliga sambandets robusthet.

5.1 Huvudsakligt samband

Graf 1 - Samband erfarenhet och tjänstemännens inflytande



Graf 1 visar att det inte finns något samband mellan partiets erfarenhet att styra en kommun och tjänstemännens inflytande i beslutsfattandet. Regressionslinjen har en ytterst svag negativ lutning vilket ligger i linje med H1 som förutsatte att ju längre erfarenhet politiker har desto lägre inflytande har tjänstemännen. Dock är detta samband inte tillräckligt starkt för att kunna bekräfta hypotesen, vilket blir tydligt i *Tabell 1*.

Tabell 1 - Regressionstabell för Modell 1

	(Modell 1) Inflytande
Erfarenhet (antal år)	-0.0000793 (0.000591)
Konstant	2.119*** (0.0129)
<i>Observationer</i>	290
<i>R²</i>	0.000
<i>adj. R²</i>	-0.003

*Tabellbeskrivning: Tabellen innehåller en regression med den oberoende och beroende variabeln i analysen. Det statistiska sambandet mellan dem visas i den högra kolumnen. Robust standardfel är presenterat i parenteser och signifikansnivå är enligt följande: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.*

Tabell 1 visar den bivariata regressionen mellan den oberoende och beroende variabeln (Modell 1). Regressionens b-koefficient ligger på endast -0,0000793 och innebär att sambandet är försumbart. B-koefficienten är inte heller statistiskt signifikant då den får ett p-värde över 0,05. Det går inte att fastställa att sambandet inte orsakats av slumpen, något som styrks av att R²-värdet är lika med 0 vilket innebär att sambandet inte orsakas av den oberoende variabeln. H1 går därmed att avfärda men det kan ändå finnas anledning att undersöka huruvida det kan finnas bakomliggande faktorer som dämpar sambandet mellan den oberoende variabeln och beroende variabeln, som skillnader i kommunstorlek eller politisk tillsättning, något som undersöks i följande regressionsanalys med kontrollvariabler.

5.2. Regressionsanalys med kontrollvariabler

Tabell 2 - multipel regressionsanalys med kontrollvariabler

	(Modell 1) Inflytande	(Modell 2) Inflytande	(Modell 3) Inflytande	(Modell 4) Inflytande	(Modell 5) Inflytande
Erfarenhet (antal år)	-0,0000793 (0,000591)				-0,000134 (0,000635)
Befolkningsmängd (logaritmerad)		0,0531*** (0,00902)			0,0444*** (0,0111)
Partitillhörighet			0,0161 (0,0190)		0,0327 (0,0210)
Byte av KD efter val				-0,0188 (0,0260)	0,00546 (0,0249)
Konstant	2,119*** (0,0129)	1,594*** (0,0894)	2,093*** (0,0326)	2,127*** (0,0118)	1,637*** (0,117)
Observationer	290	290	284	208	203
R ²	0,000	0,107	0,003	0,003	0,083
adj. R ²	-0,003	0,104	-0,001	-0,002	0,064

Tabellbeskrivning: Tabellen innehåller regressioner med oberoende variabel: partiets erfarenhet och beroende variabel: tjänstemännens inflytande samt kontrollvariabler: Befolkningsmängd (logaritmerad), det styrande partiets politiska tillhörighet och om kommundirektören har bytts ut efter det senaste valet 2014. Regressionsanalys utan kontrollvariabler visas i kolumnen längst till vänster under Modell 1. De mellersta kolumnerna visar regressionsanalyser mellan respektive kontrollvariabel och den beroende variabeln under Modell 2–4. I kolumnen längst till höger visas en regressionsanalys med samtliga variabler under Modell 5. Robusta standardfel är presenterade i parenteser och signifikansnivåer är enligt följande: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

I Tabell 2 visas separata regressionsanalyser med varje kontrollvariabel och den beroende variabeln. I kolumnen längst till höger (Modell 5) visas resultaten från en analys med samtliga variabler. I modell 3 och 4 går det att urskilja att varken partitillhörighet eller byte av kommundirektör har något samband med tjänstemäns inflytande i beslutsfattandet, samt att de inte är statistiskt signifikanta. Intressant att notera är Modell 2 som visar sambandet mellan befolkningsstorlek och tjänstemännens inflytande. Här får vi vårt enda statistiskt signifikanta resultat, det har ett p-värde som ligger under 0,001 och b-koefficienten har en tydligt positiv lutning. Detta innebär att ju mer befolkningen ökar i en kommun desto mer troligt är det att politikerna kommer att svara i enkäten att tjänstemännen har inflytande i beslutsfattandet. R²-värdet visar att ungefär 10% av sambandet kan förklaras av befolkningsstorleken i kommunen.

I Modell 5 visar analysen att det fortfarande saknas ett samband mellan partiets erfarenhet och tjänstemännens inflytande även efter kontroller för alternativa förklaringar. B-koefficienten fick ungefär en tusendels starkare negativ lutning, från -0,0000793 till -0,000134. Men denna ökning är fortsatt obetydlig och resultatet är ej heller signifikant, vilket innebär att de kan avfärdas. Dock är sambandet mellan befolkningsstorlek och tjänstemäns inflytande fortfarande signifikant efter kontroller för alternativa samband. Även om sambandet är något svagare då koefficientens lutning har sjunkit från 0,0531 till 0,0444. R²-värdet i Modell 5 beror antagligen till stor del på befolkningsvariabelns samband med den beroende variabeln i analysen. Analysernas resultat går alltså emot H1 som därmed fullt ut kan förkastas. Däremot kan resultaten fungera som relevanta empiriska inlägg i debatten mellan Friedrich och Finer och ge svar på frågor om offentligt ansvarsutkrävande av tjänstemän, något som diskuteras vidare i uppsatsens slutsatser och diskussion i avsnitt 6.

5.3. Robusthetskontroller

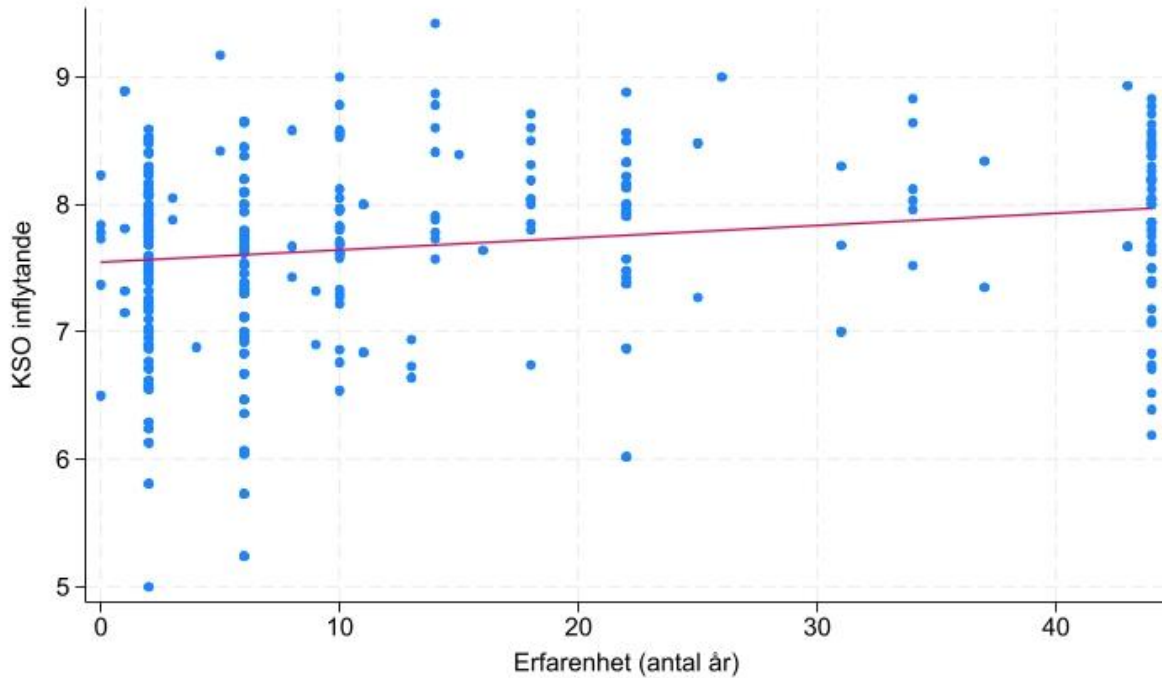
För att verkligen säkerställa att uteblivet samband mellan den oberoende och beroende variabeln inte beror på mätfel kommer även två robustkontroller att genomföras. För att säkerställa att det finns ett samband mellan antalet år som ett parti kontinuerligt har styrt en kommun och grad av kommunstyrelsens ordförandes inflytande, kommer alternativa regressionsanalyser att genomföras. Analyserna kommer således teoretiskt utgå från att ju längre ett parti har styrt en kommun desto mer inflytande har KSO. Flera studier visar att

politiker blir mer erfarna och bekväma i sin roll ju längre tid de sitter vid sin post (Jacobsen, 2006; Karlsson, 2006; Grøn & Salomonsen, 2018) och således ämnar robusthetskontrollerna att även säkerställa att detta gäller på gruppnivå eller organisatoriskt inom ett parti. Robusthetskontrollerna kommer endast att undersöka samvariation mellan de oberoende variabeln erfarenhet, men förhoppningsvis kan de även bidra till en någorlunda djupare insyn i de kausala mekanismerna. Båda kontroller kommer att använda data från samma KOFLU-enkät som datan till den beroende variabeln är hämtad från, samt använda samma kontrollvariabler som i den ursprungliga undersökningen.

5.3.1. Kommunstyrelsens ordförandes inflytande överlag

I den första robusthetskontrollen undersöks KSO:s inflytande överlag. Detta görs genom att byta ut den beroende variabeln, tjänstemännens inflytande i beslutsfattandet, till en värdering av KSO:s allmänna inflytande över hela den politiska verksamheten i kommunen. För att göra detta kommer istället data från fråga 32 i enkäten att användas (se *Figur 3* i appendix). Denna lyder som följande: *Hur stort inflytande anser du att var och en av följande aktörer har över kommunens politiska verksamhet?*, där kommunfullmäktigeledamöterna för bedöma enskilda aktörers inflytande, däribland KSO, på en 10-gradig skala där 0 är inget inflytande alls och 10 är mycket stort inflytande. Först analyseras endast det enskilda sambandet mellan partiets erfarenhet och KSO:s inflytande. Sedan genomförs en regressionsanalys med samtliga kontrollvariabler.

Graf 2 - Samband erfarenhet och kommunstyrelsens ordförandes inflytande



Graf 2 visar att det finns ett samband mellan hur länge ett parti kontinuerligt styrt en kommun och hur inflytelserik kommunstyrelsens ordförande upplevs vara. Regressionslinjen har en märkbart positiv lutning vilket innebär att för varje år som ett parti har rollen som KSO desto troligare är det att kommunfullmäktigeledamöterna kommer att ange detta partis KSO:s som inflytelserik.

Tabell 3 - Robusthetskontroll 1, multipel regressionsanalys med kontrollvariabler

	(Modell 6) KSO inflytande	(Modell 7) KSO inflytande
Erfarenhet (antal år)	0.00948*** (0.00257)	0.0101*** (0.00288)
Befolkningsmängd (logaritmerad)		0.142** (0.0503)
Partitillhörighet		-0.243* (0.0950)
Byte av KD efter val		-0.0670 (0.113)
Konstant	7.552*** (0.0562)	6.577*** (0.531)
<i>Observationer</i>	290	203
<i>R²</i>	0.045	0.121
<i>adj. R²</i>	0.042	0.103

*Tabellbeskrivning: Tabellen innehåller regressioner med oberoende variabel: partiets erfarenhet och beroende variabel: Kommunstyrelsens ordförandes inflytande. Befolkningsmängd (logaritmerad), det styrande partiets politiska tillhörighet och om kommundirektören har bytts ut efter det senaste valet 2014. Regressionsanalys utan kontrollvariabel visas i kolumnen till vänster under Modell 6. I kolumnen till höger visas en regressionsanalys med samtliga variabler under Modell 7. Robusta standardfel är presenterade i parenteser och signifikansnivåer är enligt följande: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.*

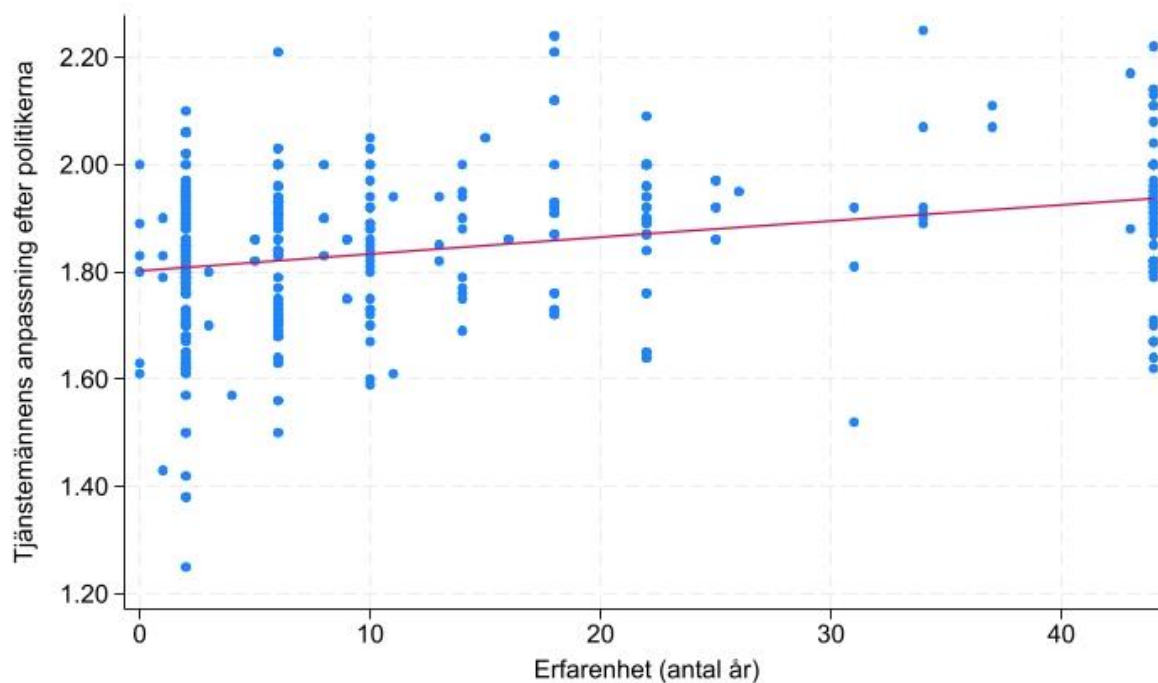
I Tabell 3 visas två regressionsanalyser, i kolumnen till vänster under Modell 6 ligger analysen mellan partiets erfarenhet och kommunstyrelsens ordförandes inflytandet och i kolumnen till höger under Modell 7 ligger en regressionsanalys med samtliga variabler. Resultaten visar att sambandet mellan den oberoende och beroende variabeln blir starkare när kontroller införs i analysen. B-koefficientens positiva lutning går från 0,00948 i Modell 6 till 0,0101 i Modell 7. Vilket innebär att för varje år som ett parti sitter kvar vid makten kommer dess KSO anses vara ungefär 0,01 steg mer inflytelserik på den 10-gradiga skalan i fråga 32. Skillnaden mellan Modell 6 och 7 är inte särskilt anmärkningsvärd men resultatet behåller sin statistiska signifikans i båda modellerna då p-värdet ligger under 0,001 i bägge. R²-värdet i Modell 6 visar dock att antalet års erfarenhet endast beror på 4,2% av sambandet till KSO:s inflytande. Det finns även samband mellan inflytande och befolkningsmängd respektive partitillhörighet. Den multipla analysen i Modell 7 visar att dessa har starkare samband med den beroende variabeln än den oberoende då dessa har tydligare lutningar på b-koefficienten,

0,142 respektive -0,243. Detta betyder att ju större befolkningsmängd en kommun har desto mer inflytelserik kommer KSO att upplevas. Något som även gäller om KSO står till vänster i blockpolitiken. Däremot visar p-värdena att dessa samband inte har lika hög statistisk signifikans som det mellan erfarenhet och inflytande. Men det är viktigt att ha detta i åtanke då det kan finnas alternativa förklaringar till detta samband som ligger utanför denna uppsats teoretiska resonemang.

5.3.2. Påstående 2 i fråga 37: Anpassar tjänstemännen sig efter politikerna?

Långt politiskt styre tycks alltså hänga ihop med kommunstyrelsens ordförandes inflytande. Men så här långt har endast KSO:s inflytande i den politiska verksamheten överlag undersökts. Detta inflytande behöver alltså inte vara relevant även i gränslandet mellan politik och administration där tjänstemännen har ett informationsövertag. Således kommer följande analyser att undersöka huruvida tjänstemännen anpassar sig till partiernas erfarenhet. Dessa kommer använda data från fråga 37, som användes i den ursprungliga analysen, men från ett av de andra påståendena som kommunfullmäktigeledamöterna fick ta ställning till. Nämligen det andra påståendet som lyder enligt följande: *Tjänstemännen framlägger så gott som alltid förslag som ligger i linje med politikernas uppfattning*. Ledamöterna får sedan göra en bedömning på en 4-gradig skala från *Helt motsatt åsikt (0)* till *Instämmer helt (3)*. Först analyseras endast det enskilda sambandet mellan partiets erfarenhet och grad av tjänstemännens anpassning. Sedan genomförs en regressionsanalys med samtliga kontrollvariabler.

Graf 3 - Samband erfarenhet och tjänstemännens inflytande



Graf 3 visar att det finns ett samband mellan hur länge ett parti kontinuerligt styrt en kommun och till vilken grad tjänstemännen anpassar sig till politikerna. Regressionslinjen har en märkbart positiv lutning vilket innebär att för varje år som ett parti har rollen som KSO desto troligare är det att tjänstemännen kommer lägga fram förslag som ligger i linje med politikernas uppfattningar.

Tabell 4 - Robusthetskontroll 2, multipel regressionsanalys med kontrollvariabler

	(Modell 8) Anpassning	(Modell 9) Anpassning
Erfarenhet (antal år)	0.00310*** (0.000541)	0.00341*** (0.000614)
Befolkningsmängd (logaritmerad)		0.0317** (0.0107)
Partitillhörighet		-0.0198 (0.0203)
Byte av KD efter val		-0.0286 (0.0241)
Konstant	1.802*** (0.0118)	1.531*** (0.113)
<i>Observationer</i>	290	203
<i>R²</i>	0.102	0.176
<i>adj. R²</i>	0.099	0.160

*Tabellbeskrivning: Tabellen innehåller regressioner med oberoende variabel: partiets erfarenhet och beroende variabel: Tjänstemännens anpassning. Samt variablerna Befolkningsmängd (logaritmerad), Det styrande partiets politiska tillhörighet och Om kommundirektören har bytts ut efter det senaste valet 2014. Regressionsanalys utan kontrollvariabel visas i kolumnen till vänster under Modell 8. I kolumnen till höger visas en regressionsanalys med samtliga variabler under Modell 9. Robusta standardfel är presenterade i parenteser och signifikansnivåer är enligt följande: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$*

I Tabell 4 visas två regressionsanalyser, i kolumnen till vänster under Modell 8 ligger analysen mellan partiets erfarenhet och tjänstemännens anpassning och i kolumnen till höger under Modell 9 ligger en regressionsanalys med samtliga variabler. B-koefficientens positiva lutning går från 0,00310 i Modell 8 till 0,00341 i Modell 9. Vilket innebär att för varje år som ett parti sitter kvar vid makten är det mer troligt att kommunfullmäktigeledamöterna instämmer med påståendet om huruvida tjänstemännen anpassar sig till politikerna, med 0,003 steg på frågans 4-gradiga skala. Sambandet är även statistiskt signifikant med kontroller för alternativa samband och resultaten i bägge analyser har relativt höga R²-värden. Detta visar på att det finns ett tydligt samband mellan den oberoende och beroende variabeln. Även i detta resultat kan delar av sambandet förklaras av kommunens befolkningsstorlek, dock är sambandet aningen mindre statistiskt signifikant än det mellan partiets erfarenhet och tjänstemännens anpassning. Resultatet skulle kunna gå att tolkas som att det går att bekräfta

H1, men det andra påståendet i fråga 37 är formulerat så att det endast handlar om huruvida tjänstemännen anpassar sina förslag till politikernas uppfattning. KSO:s inflytande behöver alltså inte vara den avgörande faktorn utan istället kan det ta några år för tjänstemännen att verkligen förstå vilken uppfattning politikerna faktiskt har. Vad detta innebär diskuteras mer ingående i avsnitt 6.

6. Slutsatser och diskussion

Farhågor att politiker alltid kommer att befinna sig i ett informationsunderläge gentemot tjänstemännen har funnits med i förvaltningsstudier sedan länge (Wilson, 1887; Weber, 1978). Principal-agent-teorin förutsätter att ju större informationsasymmetri som råder mellan politiska principaler och administrativa agenter, desto större risk finns det att agenterna kommer utnyttja denna asymmetri (Lupia, 2003; Gailmard, 2014). Därför har vissa statsvetare, som Herman Finer (1936; 1941), argumenterat för att politiker ska ha omfattande kontroll över förvaltningen. Studier har dock visat att detta kommer med administrativa kostnader (Lewis, 2008; 2011; Lowande, 2019). Carl J. Friedrich (1940) menar istället att förvaltningen bör då få stor handlingsfrihet och mycket inflytande i policyprocessen för att motverka politikernas bristande kunskaper. Svava (2001) förordar en förvaltningsmodell där de båda aktörerna kompletterar varandra och samverkar i både beslut och implementering av policy. Denna kompletterande förvaltningsmodell är redan vanligt förekommande i flera politiska system runt om i världen (Svava, 2006; Alford m.fl., 2017), bland annat i svenska kommuner (Montin, 2015; Erlingsson m.fl., 2022). Som tidigare nämnt väcker detta frågor om ansvarsutkrävande. Räcker det verkligen med tjänstemännens inneboende professionalism och etik för att förhindra tjänstemännen från att utnyttja sitt informationsövertag? Syftet med denna uppsats har därför varit att ge insyn i hur relationen mellan politiker och tjänstemän ser ut när informationsasymmetrin borde vara som störst och på så vis bidra med empiriska inlägg i debatten mellan Friedrich och Finer. Samtidigt som resultatet kan ge svar på om det kan finnas anledning till att tydligare separera politik och förvaltning, som till exempel i Sveriges kommuner.

Baserat på tidigare forskning och teori formulerades en hypotes om ett samband mellan politikernas erfarenhet och hur mycket inflytande tjänstemännen har i beslutsfattandet. Hypotesen förutsatte att mer erfarna politiker skulle ha ett negativt samband med tjänstemäns

inflytande. Undersökningen utförde sedan en statistisk multipel regressionsanalys med framförallt enkätdata från KOLFU (2017) för att testa hypotesen. Svenska kommuner användes som analysenhet då dessa erbjuder ett så kallat kritiskt fall (Esaiasson m.fl, 2017, s. 162) eftersom det är troligast att hitta den kausala modellens tendenser i kommunernas mer komplementärerande förvaltningsmodell. Undersökningen avslutades med två robusthetskontroller för att försäkra om att analysernas resultat inte beror på mätfel och verkliga erbjuder kunskap om tjänstemännens agerande.

Resultaten av undersökningen visar att det inte finns något stöd för hypotesen. Undersökningen ger inga belägg för att kommunala tjänstemän skulle försöka utnyttja sitt teoretiska informationsövertag i sin samverkan med de styrande politikerna i kommunen. Analysen undersöker dock endast samvariation och kan inte ge svar på de exakta kausala mekanismerna. Det kan mycket möjligt finnas aspekter som inte tas i hänsyn till i analyserna. Därför ska det poängteras att det inte helt går att utesluta att de styrande politikerna och de ledande tjänstemännens viljor går samman och därför inte kan skiljas åt, som Jacobsens (2011) studie visar på. Dock visar *robusthetskontroll 2* att tjänstemännen upplevs anpassa sina förslag till politikerna ju längre dessa politiker sitter vid makten. Detta betyder att tjänstemännen inte försöker köra över politikernas viljor, utan istället lär de sig över tid vilka ambitioner och mål politikerna har. Något som ligger i linje med Jacobsen (2006) och Grøn och Salomonsson (2018). Utifrån resultaten i undersökningen får Friedrich (1940) och Svara (2001) stöd för att professionell etik spelar en stor roll i tjänstemännens agerande och samverkan med politikerna. Samtidigt som de i hög grad anpassar sig till politikerna oavsett deras erfarenhet. Eftersom tidigare litteratur visar på riskerna för att politikernas moral hazard får alltför långtgående konsekvenser (Miller & Whitford, 2016; Brierley, 2020) finns det alltså fog för att bevara förvaltningens oberoende samt involvera den i beslutsfattandet.

Det skulle såklart kunna vara så att tjänstemännen har andra drivkrafter att anpassa sig till politikerna, som att klättra i karriären, och därmed inte passar som oberoende experter och bromskloss mot politikernas nyckel. Men genom de kontroller för politisering som ingick i analyserna kan ett samband mellan politikernas tillsättningar och tjänstemännens anpassning uteslutas. Även om datamaterialet till denna variabel saknade observationer i ungefär en fjärdedel av kommunerna (82 av 290). Som Blom-Hansen m.fl. (2021) finner så finns det en risk att tjänstemännen lägger fram förslag efter sina egna viljor men gör dem politiskt

attraktiva för politikerna. I sådana fall skulle det istället handla om manipulation istället för anpassning från tjänstemännens sida. Men eftersom resultaten från *robusthetskontroll 1* visar att kommunstyrelsens ordförandes (KSO) inflytande ökar i samband med dess partis antal år vid makten, är eventuell manipulation inte något som sker på bekostnad av de folkvaldas inflytande. Vilket innebär att det är rimligt att hålla politikerna som primärt ansvariga för de beslut som fattas i en kommun.

I undersökningen finns det ett tydligt samband mellan befolkningsmängd och svaren i enkätundersökningen. Sambandet är positivt i samtliga analyser vilket betyder att i stora kommuner anpassar tjänstemännen i högre uträkning sina förslag efter politikerna, samtidigt som tjänstemännen har mer inflytande och KSO upplevs som mer inflytelserik. Det är inte helt enkelt att tolka dessa resultat, särskilt inte då resultaten från befolkningsmängd i den huvudsakliga analysen och resultaten från befolkningsmängd i *robusthetskontroll 2* tycks gå emot varandra. Det finns dock utrymme för båda dessa samband att gälla samtidigt. Dels har stora kommuner även stora förvaltningar med mer specialiserade tjänstemän som då får ett större informationsövertag. Men stor befolkning erbjuder även en stor rekryteringsbas för att hitta professionella och kompetenta tjänstemän. Tjänstemännen kan då vara särskilt bra på att orientera sig i gränslandet mellan politik och administration, vilket innebär att de kan utnyttja sitt informationsövertag men samtidigt vara tillräckligt yrkesvana för att anpassa förslag efter politikernas uppfattningar. Samtidigt som KSO i storstäder är en tung roll nationellt och inom partier på riksnivå. De är alltså en maktfaktor som kan lämna avtryck i svaren till enkäten. Det finns alltså anledning till att undersöka detta samband vidare i framtida studier för att ge klarhet i de kausala mekanismerna i sambandet mellan befolkningsmängd och undersökningens beroende variabler.

För att komplettera kunskapen om tjänstemännens inflytande behövs undersökningar om huruvida dessa resultat även gäller utanför det kommunala toppskiktet. KSO tenderar trots allt att vara en erfaren och betald heltidspolitiker som får mycket tid att sätta sig in i de olika frågorna. KSO lär även ha haft tidigare kontakt med tjänstemännen i fall denne har varit oppositionsråd i kommunstyrelsen och har börjat bygga förtroende hos dem redan i opposition. Informationsasymmetrin bör således vara låg redan innan samarbetet med tjänstemännen tar fart. Nämnder har ett tydligt exekutivt ansvar, men de består till större del av oavlönade fritidspolitiker som till stor del antagligen måste förlita sig på att tjänstemännen

är transparenta och korrekta. Studier i andra delar av det kommunala beslutsfattandet är därför av intresse.

Referenser

Alford, J., Hartley, J., Yates, S., Hughes, O. (2017). Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction. *American Review of Public Administration*, 47(7), 752-763.

Baekgaard, M., Blom-Hansen, J., Serritzlew, S. (2015). When Politics Matters: The Impact of Politicians' and Bureaucrats' Preferences on Salient and Nonsalient Policy Areas. *Governance (Oxford)*, 28(4), 459-474.

Baekgaard, M., Mortensen, P., Seeberg, H. (2018). The bureaucracy and the policy agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 239-253.

Bark, T. (2022). Show Me the Numbers: Bureaucratic Use of Data in the Policy Making Process. *Administration & Society*, 54(9), 1795-1826.

Blom-Hansen, J., Baekgaard, M., & Serritzlew, S. (2021). How bureaucrats shape political decisions: The role of policy information. *Public Administration (London)*, 99(4), 658-678.

Brierley, S. (2020). Unprincipled principals: co-opted bureaucrats and corruption in Ghana. *American Journal of Political Science*, 64(2), 209–222. <https://doi.org/10.1111/ajps.12495>

Bäck, H. (2005). Borgmästarens makt. *Kommunal Ekonomi Och Politik, 2005, Vol. 9, Iss. 1*, Pp. 7-36, 9(1), 7-36.

Cornell, A. (2013). Why bureaucratic stability matters for the implementation of democratic governance programs. *Governance*, 27(2), 191–214. <https://doi.org/10.1111/gove.12037>

Curley, C., Harrison, N., & Federman, P. S. (2021). Comparing motivations for including enforcement in US COVID-19 state executive orders. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(2), 191–203.

<https://doi.org/10.1080/13876988.2021.1880871>

Demir, T., & Nyhan, R. C. (2008). The Politics–Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice. *Public Administration Review*, 68(1), 81–96. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00839.x>

Djurfeldt, G., Larsson, R., & Stjärnhagen, O. (2018). *Statistisk verktygslåda 1: Samhällsvetenskaplig orsaksanalys med kvantitativa metoder* (Tredje upplagan ed.). Lund: Studentlitteratur AB.

Erlingsson, G. Ó., Karlsson, D., Wide, J., Öhrvall, R. (2022). *Demokratirådets rapport 2022: Den lokala demokratins vägval*. SNS förlag.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A., Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad* (Femte upplagan ed.).

Finer, H. (1936). Better Government Personnel. *Political Science Quarterly*, 51(4), 569-599.

Finer, H. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review*, 1(4), 335-350.

Flatt, H., & Do, N. (2023). Analytic Bureaucracy and the Policy Process: Evidence from California. *American Review of Public Administration*, 53(5-6), 243-257.

Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. I Friedrich, C. J. & E. S. Mason (Red.), *Public policy*, (Första upplagan). Cambridge, MA: Harvard University Press

Gailmard, S. (2014). Accountability and Principal–Agent Theory. I *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.

Gains, F., John, P., & Stoker, G. (2008). When do bureaucrats prefer strong political principals? Institutional reform and bureaucratic preferences in English local government. *The British Journal of Politics and International Relations*, 10(4), 649–665.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-856x.2008.00339.x>

Grøn, C. H., & Salomonsen, H. H. (2018). In the Mayor We Trust? Trust as the Micro-Foundation of Complementary Politico-Administrative Relations in Local Governments. *Administration & Society*, 51(4), 581–606.

<https://doi.org/10.1177/0095399718791541>

Hall, P. (2015). The Swedish Administrative Model. I Pierre, J. (red.). *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (Oxford Handbooks in Politics & International Relations, p. 299). Oxford University Press.

Huber, J., Shipan C. R., (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hysing, E. (2014). How Public Officials Gain Policy Influence-Lessons from Local Government in Sweden. *International Journal of Public Administration*, 37(2), 129-139.

Jacobsen, D. I. (2006). The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time. *Governance*, 19(2), 303–323. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2006.00316.x>

Jacobsen, D. (2011). Convergence, Divergence or Stability - How do Politicians' and Bureaucrats' Attitudes Change During an Election Period? *Public Management Review*, 13(5), 621-640.

Jacobsen, D., Baldersheim, H., & Kühn, N. (2021). Faglig uavhengighet eller politisk lojalitet? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 37(4), 210-225.

Karlsson, D. (2006). *Den svenske borgmästaren: Kommunstyrelsens ordförande och den lokala demokratin* (1. uppl. ed., Förvaltningshögskolans rapporter / Göteborgs universitet, 80). Göteborgs universitet.

Karlsson, D. (2017). *Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) 2017*. Göteborgs universitet.

Karlsson, D. (2018). Upplevelser av makt i riksdag och kommun. I David Karlsson (Red.) *Folkets främsta företrädare*. Göteborgs universitet.

Kihlström, D. (2022, 30 juni). Uppgifter: Tjänstefel när minkar avlivades. *SvD*.
<https://www.svd.se/a/WjELkr/nu-kommer-rapporten-om-minkkaoset>

Kolada. (u.å.). <https://kolada.se/om-oss/om-rka-och-kolada/>

Lewis, D. (2007). Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088.

Lewis, D. (2011). Presidential Appointments and Personnel. *Annual Review of Political Science*, 14(1), 47-66.

Lindblad, S., Wärvik, G., Berndtsson, I., Jodal, E., Lindqvist, A., Dahlberg, G. M., Papadopoulos, D., Runesdotter, C., Samuelsson, K., Udd, J., & Johansson, M. (2021). School lockdown? Comparative analyses of responses to the COVID-19 pandemic in European countries. *European Educational Research Journal*, 20(5), 564–583.
<https://doi.org/10.1177/14749041211041237>

Lowande, K. (2019). Politicization and responsiveness in executive agencies. *The Journal of Politics*, 81(1), 33–48. <https://doi.org/10.1086/700270>

Lupia, A. (2003). Delegation and its Peril. I *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

McCubbins, M. D., Noll, R. G., Weingast, B. R. (1987). Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics & Organization*, 3(2), 243-278.

Montin, S. (2015). Municipalities, regions, and county councils. I Pierre, J. (red.). *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (Oxford Handbooks in Politics & International Relations, p. 299). Oxford University Press.

Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences. I *The politicization of the civil service in comparative perspective* (pp. 13-25). Routledge.

Plant, J. (2011). Carl J. Friedrich on Responsibility and Authority. *Public Administration Review*, 71(3), 471-482.

Skoog, L., Svensson, P. (2023). Hidden policy conflicts? Administrative strategies to manage depoliticisation. *Acta Politica*, 58(4), 819-836.

SOU 2022:10 *Sverige under pandemin: Slutbetänkande av Coronakommissionen*

Svara, J. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176-183.

Svara, J. (2006). Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process-A Review of Themes and Issues in the Literature. *International Journal of Public Administration*, 29(12), 953-976.

van Dorp, E. (2022). 'The Minister Wants it': Self-Politicisation and Proxy Politics among Senior Civil Servants. *Public Policy and Administration*, 38(4), 424-444.

Weber, M., Roth, G., Wittich, C. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (Ny upplaga). Berkeley, California: University of California. Press.

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

Wrenne, P. (1998). *I skuggan av ett kommunalråd eller hur ett kommunalråd själv kan hamna i skuggan (CEFOS rapport, 11)*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Univ.

Öberg, S.A., Wockelberg, H. (2016). Nordic Administrative Heritages and Contemporary Institutional Design. I Greve, C., Lægreid, P., Rykkja, L. (red.) *Nordic Administrative Reforms. Public Sector Organizations*. Palgrave Macmillan, London.

https://doi.org/10.1057/978-1-137-56363-7_4

Örstadius, K. (2023, 30 november). Regeringskansliets nya direktiv: Den som arbetar för Tidöavtalet kan få högre lön. *DN*.

<https://www.dn.se/sverige/regeringskansliets-nya-direktiv-den-som-arbetar-for-tidoavtalet-kan-fa-hogre-lon/>

Örstadius, K. (2023b, 30 november). Statsvetare om Tidölöner: "Vem har sanktionerat det här?". *DN*.

<https://www.dn.se/sverige/statsvetare-om-tidolonerna-vem-har-sanktionerat-det-har/>

Appendix

Figur 2 - Fråga 32 i Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) 2017

Fråga 32 Hur stort inflytande anser du att var och en av följande aktörer har över kommunens politiska verksamhet?	Inget inflytande alls										Mycket stort inflytande		
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunfullmäktige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunstyrelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunstyrelsens ordförande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Övriga kommunpolitiker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tjänstemännen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Medborgarna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Statliga myndigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det lokala näringslivet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Journalister som bevakar kommunpolitiken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Du själv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Beskrivning: Bilden föreställer fråga 32 i KOLFU (2017). Graderingen går från 0 (Inget inflytande alls) till 10 (Mycket stort inflytande).

Figur 3 - Fråga 37 i Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) 2017

Fråga 37 I vilken grad instämmer du i följande påståenden om relationen mellan politiker och tjänstemän i din kommun/ditt landsting:	Instämmer helt		Instämmer i stort sett		I stort sett motsatt åsikt		Helt motsatt åsikt		Vet ej, ej tillämpligt
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politikernas roll i beslutsfattandet begränsas oftast till att granska tjänstemännens förslag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tjänstemännen framlägger så gott som alltid förslag som ligger i linje med politikernas uppfattning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Meningsskiljaktigheter mellan politiker och tjänstemän förekommer så gott som aldrig i styrelsen/nämnder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politikerna tar oftare än tjänstemännen initiativ till förändringar i styrelsens/nämnders verksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tjänstemännen har genom sin expertkunskap stort inflytande på styrelsens/nämnders beslut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Beskrivning: Bilden föreställer fråga 37 i KOLFU (2017). Graderingen går från 0 (Helt motsatt åsikt) till 3 (Instämmer helt).

Tabell 5 - Deskriptiv Statistik

Variabel	Observationer	Medelvärde	Standardavvikelse	Min	Max	Databas
Partiers erfarenhet (antal år)	290	15,30345	15,69049	0	44	Broms (2023)
Fråga 32:						
Inflytande KF	290	6,525828	0,700472	4,89	8,4	KOLFU (2017)
Inflytande KS	290	8,071241	0,4377236	6,86	9,07	KOLFU (2017)
Inflytande KSO	290	7,696897	0,6991518	5	9,42	KOLFU (2017)
Inflytande Övriga Politiker	290	5,310759	0,4558244	3,82	6,86	KOLFU (2017)
Inflytande Tjänstemän	290	6,551172	0,5363513	4,63	7,9	KOLFU (2017)
Inflytande Medborgarna	290	4,249828	0,5353506	2,8	6,07	KOLFU (2017)
Inflytande Statliga myndigheter	290	6,061241	0,6030217	4	8,17	KOLFU (2017)
Inflytande Lokala näringslivet	290	4,865759	0,6700692	2,77	7,05	KOLFU (2017)
Inflytande Journalister	290	4,37631	0,8221912	1,94	6,41	KOLFU (2017)

Inflytande Du själv	290	5,326586	0,471661	4,11	6,8	KOLFU (2017)
<hr/>						
Fråga 37:						
Påstående 1	290	1,636621	0,1784215	0,86	2,16	KOLFU (2017)
Påstående 2	290	1,849241	0,1520271	1,25	2,25	KOLFU (2017)
Påstående 3	290	1,675103	0,2386789	0,80	2,24	KOLFU (2017)
Påstående 5	290	2,117897	0,1574672	1,54	2,5	KOLFU (2017)
<hr/>						
Byte av KD efter val	208	0,2067308	0,4059377	0	1	Cregård & Solli (2021)
<hr/>						
Befolknings- storlek	290	34897,39	72284,41	2451	949761	Kolada
<hr/>						
Parti- tillhörighet	284	0,3485915	0,4773655	0	1	Broms (2023)

Tabellbeskrivning: Tabellen presenterar deskriptiv statistik över variabler som används i regressionsanalyserna, samt statistik från övriga svarsalternativ i fråga 32 och 37 i KOLFU (2017). För formuleringar av påståendena 1–5 i fråga 37 se figur 3.