

Lunds Universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STVA22
VT22
Handledare: Tomas Bergström

Politisk förändring inifrån förvaltningen

Partiernas syn på miljöaktivism

Nicodemus Adsersen
Olof Westin

Abstract

Denna uppsats undersöker huruvida fyra svenska riksdagspartier anser att miljöaktivister med handläggande makt, det vill säga tjänstemän som har ett personligt engagemang i miljöfrågan och som på diverse sätt arbetar inifrån för att uppnå positiva resultat gentemot denna, är demokratiskt legitimt. Partierna som studerades är Sverigedemokraterna, Moderaterna, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Det material som studerades är åtta motioner, två från vardera parti. För att undersöka partiernas ståndpunkter så utförde uppsatsen en argumentationsanalys utifrån pro- et contra-modellen på motionerna. Uppsatsen analyserade därefter resultaten av materialinsamlingen utifrån två olika förståelser av legitimitet. Den första förståelsen menar att legitimitet uppnås när tjänstemän följer politikernas exakta instruktioner och den andra förståelsen menar att legitimitet uppnås när tjänstemän alltid strävar efter samhällsnytta i sin tjänsteutövning. Analysen visade att Sverigedemokraternas och Moderaternas argumentation föll i linje med den första förståelsen av demokratisk legitimitet, medans Socialdemokraternas och Vänsterpartiets argumentation föll i linje med den andra förståelsen. Uppsatsen finner flera tecken på att Sverigedemokraterna och Moderaterna anser att miljöaktivister med handläggande makt inte är legitimt, medans Socialdemokraterna och Vänsterpartiet anser att sådan aktivism är legitimt förutsatt att en hållbar miljöförvaltning är något som bidrar till en högre samhällsnytta.

Nyckelord: Miljöaktivism, Förvaltning, Demokratisk legitimitet, Svenska riksdagsparti

Antal ord: 8862

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Problemformulering	5
1.3 Bidrag och syfte	5
2. Litteraturoversikt	6
2.1 Vad är en miljöaktivist?	6
3. Teoretiskt ramverk	9
3.1 Demokratisk legitimitet	9
3.1.1 Legitimitet genom direkt demokratiskt stöd	9
3.1.2 Legitimitet genom att eftersträva samhällsnytta	10
4. Forskningsdesign och metod	12
4.1 Argumentationsanalys: Pro et contra-modell	12
4.1.1 Förkortningar	13
4.2 Varför argumentationsanalys?	13
4.3 Val av analysenheter	13
4.4 Val av material	14
4.5 Att hitta rätt material: sökord och databas	15
4.6 Begränsningar	16
5. Materialinsamling	18
5.1 Motioner: Sverigedemokraterna	18
5.2 Motioner: Moderaterna	20
5.2 Motioner: Socialdemokraterna	21
5.4 Motioner: Vänsterpartiet	23
5.5 Lyckades rekonstruktionen?	25
5.5.1 Fallen SD & M	25
5.5.2 Fallen S & V	25
6. Resultat	26

6.1 Sammanfattning av argument för legitimitet genom direkt demokratiskt stöd .	26
6.2 Sammanfattning av argument för legitimitet genom att eftersträva samhällsnytta .	27
7. Analys	28
7.1 Stämmer argumenten överens med teorin?	28
7.1.1 Fallen SD & M	28
7.1.2 Fallen V & S	29
8. Diskussion	32
8.1 Är miljöaktivisten demokratiskt legitim?	32
8.2 Varför motsägande föreställningar?	34
8.3 Praktiska implikationer på miljöaktivistens överlevnad	35
8.4 Att mäta demokratisk legitimitet	37
9. Slutsats	38
9.1 Behov av vidare forskning	39
10. Referenser	41

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Underlaget för denna uppsats har att göra med två dimensioner. Den första dimensionen tar avstamp i den globala miljökrisen som pågår och således ökar behovet för aktivism som värnar om miljön på olika nivåer, däribland på en lägre nivå av den parlamentariska demokratikedjan. Uppsatsen tar ansats i idén att miljöproblematiken är ett dagsaktuellt problem som bör vara inflytelserikt i skapandet av diverse policies och upprättandet av dessa, och att aktivister sålunda är nödvändigt. Därav så menar vi att miljöaktivismens fortsatta upprätthållande är ett beaktansvärt fenomen och bör vara subjekt för fler studier utifrån olika synvinklar, däribland sådana som berör legitimitetsgrunder.

Ytterligare en viktig dimension i debatten kring aktivism inom förvaltning är frågan om tjänstemannaansvar och mekanismer för ansvarsutkrävande på olika nivåer. Denna nygamla debatt har länge varit i fokus i Sverige och tjänstemannaansvar avskaffades 1976. Frågan som är aktuell i sammanhanget är huruvida ett extensivt handlingsutrymme inom förvaltning är demokratiskt eller inte, vilket har en påtaglig påverkan på miljöaktivistens historiska och framtida roll. Tjänstemannaansvaret, som reglerade straffpåföljderna för tjänstemän, är med det sagt inte fokuset för vår undersökning men visar på att det finns en pågående debatt kring hur mycket handlingsutrymme tjänstemän bör ha och det är en aspekt av denna debatt som vi vill problematisera. I Riksdagen debatteras frågor kopplade till aktivism inom förvaltningen ideligen och vi ämnar i den här uppsats att närmare undersöka olika partiers grundsyn på den handläggande tjänstemannens roll och hur partierna argumenterar kring legitimitet.

1.2 Problemformulering

Hur ser partierna på miljöaktivister med handläggande makt inom förvaltningen och anser de att denna typ av tjänsteman är demokratiskt legitim?

1.3 Bidrag och syfte

Med den här uppsatsen så ämnar vi att kartlägga utvalda riksdagspartiers grundläggande förståelse kring relationen mellan politiker och tjänstemän. Detta gör vi med bakgrund i demokratisk legitimitet och olika förhållningssätt till vad exakt detta innebär. Detta med det bredare syftet att utreda vilka förståelser av demokratisk legitimitet som väljare i Sverige kan rösta på, samt vilka implikationer deras röster har på miljöförvaltningen inom landet.

Därutöver så ämnar uppsatsen till att bidra med ytterligare empiri kring hur grundläggande föreställningar kring demokratiska byggstenar påverkar den politik som förs, i detta sammanhang med avstamp i motioner från de studerade partierna Sverigedemokraterna (SD), Moderaterna (M), Socialdemokraterna (S) och Vänsterpartiet (V). Avsikten med denna uppsats är därförutom att belysa svenska riksdagspartiers ställning i sådana frågor som berör hållbar utveckling.

2. Literaturoversikt

2.1 Vad är en miljöaktivist?

När vi vill förklara vad en miljöaktivist med handläggande makt är utgår vi från Hysing och Olssons (2018) idealtyp som de kallar för “den gröna aktivisten”. Miljöaktivisten eller “den gröna aktivisten” beskrivs som något av en motsats till den Weberianska byråkraten. Miljöaktivisten i förvaltningen definieras vi som en offentlig tjänsteman som har ett personligt engagemang i miljöfrågan och arbetar för att översätta detta engagemang till politisk förändring inifrån förvaltningen. Det är viktigt att påpeka att aktivisten inte är en gräsrotsbyråkrat utan har i regel mer makt i form av handlingsutrymme, och vi ser aktivisten som någon som aktivt har sökt en friare roll och använder sitt handlingsutrymme för att påverka politiken utifrån ett högre syfte. I fallet med miljöaktivisten är detta högre syfte klimatet. De har ofta värderingar som överensstämmer med en civilt organiserad grupp och karaktäriseras av att de frekvent agerar i koalition med grupper så som organiserade gräsrotsaktörer eller mindre organiserade grupper som delar likartade värderingar (ibid.: S.54). Ibland finns det mer konkreta kopplingar i form av medlemskap eller formella nätverksförbindelser.

Aktivistens politiska natur kan åskådliggöras genom att redogöra för fem karaktärsdrag (ibid.: S.65). Det första berör det faktum att miljöaktivisten har en tendens att vara mer radikal än andra tjänstemannatyper, och vara starkt engagerade till förändring. För det andra så är miljöaktivisten benägen till att agera i en högre grad än dess motparter och använda sitt handlingsutrymme friare i syfte att uppnå sina mål. Den tredje aspekten som präglar miljöaktivistens arbete är faktumet att de har en hög tendens för att agera och konstruera nätverk såväl internt som externt. Det fjärde handlar om att miljöaktivisten har en dualistisk natur. Denna aspekt berör faktumet att tjänstemän drivs av två logiker (ibid.:

S.40). En av dessa är “logic of combat” och den andra är “logic of social adaptation” som berör huruvida tjänstemännen kommer söka konflikt eller att anpassa sig i mån av samarbete. Inom rollen för en grön aktivist så brukar den förstnämnda vara starkare än i andra tjänstemannatyper. Det femte och sista karaktärsdraget är det som berör makt i form av resurser, och individer som uppfyller denna rollen brukar vara sådana som har eller snabbt tillskansar sig resurser.

Aktivisten är positionerad på ett unikt sätt. De har till skillnad från byråkraten kopplingar på båda insidan och utsidan av förvaltningen, och ofta har de ett personligt engagemang i en miljöorganisation (ibid.: s.54). De arbetar i gränslandet mellan politiken och förvaltningen då de ej är folkvalda men har en viss makt att påverka politiken. Det system vari aktivisten verkar påverkar dess förmåga att handla i enlighet med sitt personliga engagemang. Till viss del kan man förstå miljöaktivisten i förvaltningen som ett resultat av ett förändrat offentligt styrningssätt där tjänstemannen har fått större handlingsutrymme. I och med detta institutionella trendsifte ges individen större makt att bedriva aktivism inom sin tjänstemannaroll. Miljöaktivister kan driva på för institutionella förändringar på två sätt, dels genom att arbeta för att expandera det politiska handlingsutrymmet samt genom att utnyttja institutionella oklarheter eller gråzoner som kan finnas (ibid.: S.104, 108). Ofta sker förändring om aktivister kan nätverka och samarbeta med likasinnade. Miljöaktivisten är också mer närvarande i sådana miljöer där det är mer sannolikt att de får inflytande i beslutsfattande, där deras miljö har en högre tendens för att organiseras eller där viktiga värderingar hotas (ibid.: S.75).

För aktivisten finns det tre huvudsakliga dilemman som försvårar arbetet. Det första dilemmat handlar om hur radikala de kan vara utan att provocera starka motkrafter, vilket skulle kunna försvåra möjligheterna för förändring på lång sikt. Det andra dilemmat handlar om diskretionsgraden och huruvida aktivisten bör införliva ett öppet deliberativt arbetssätt för att driva på för en hållbar utveckling eller om deras aktivism är mer effektiv med hjälp av taktiska, hemlighållna ansträngningar såsom informella aktiviteter. Det tredje och sista dilemmat är

öppenhet-sekretess-dilemmat. Detta dilemma ifrågasätter hur mycket en kan uppnå genom att hemlighålla handlingar och arbeta subversivt eller om det går att åstadkomma mer om man handlar mer öppet (ibid.: S.168).

3. Teoretiskt ramverk

3.1 Demokratisk legitimitet

I följande avsnitt så menar denna uppsats att kartlägga två på många sätt urskiljbara föreställningar kring demokratisk legitimitet. Den första härrör från idén kring demokratiskt stöd och att alla beslut bör fastställas av folkvalda representanter för att säkerställa folkstyret, vilket till följd innebär att icke-folkvalda tjänstemän strikt bör följa de folkvalda politikernas policybeslut utan möjlighet att tolka den på ett sätt som passar deras egna, personliga agenda (ibid.: S.150). Den andra föreställningen förespråkar ett mindre strikt regim för icke-folkvalda tjänstemän, och framhäver snarare idén kring att dessa agenter bör sträva efter samhällsnytta och upprätthållandet av substantiella, väsentliga värderingar. Denna föreställningen tar avstamp i idén kring att våra tjänstemän bör tjäna det etos som präglar vår uppfattning av en ideal offentlig verksamhet (ibid.: S.152).

3.1.1 Legitimitet genom direkt demokratiskt stöd

Den första föreställningen, som denna uppsats fortsättningsvis benämner "legitimitet genom direkt demokratiskt stöd", handlar framförallt om representativitet och att den demokratiska essensen handlar om att makt ska utgå ifrån folket vilket innebär att viktiga beslut inte bör ligga i händerna hos aktörer som inte är folkligt förankrade. Legitim, offentlig handling är följaktligen sådan handling som utgår ifrån och sker inom ramen för politiskt konstituerande policies och jurisdiktion (Lowi, 1993: S.262). Det är i sammanhanget viktigt att notera att detta inte fördömer tjänstemän till att i vardera fall behöva agera byråkratiskt och utifrån en detaljstyrande handbok, eftersom politiker kan välja att bevilja eller på

andra sätt tillåta en viss diskretionär makt inom den offentliga verksamheten på grund av en ökat politiserande offentlig verksamhet (Spicer, 2014: S.85-86). Det är därför viktigt att folkvalda politiker åstadkommer formella beslut i viktiga frågor med hjälp av en myriad av olika informationskällor, för att säkerställa att offentliga handlingar gestaltas efter den vision som väljarna eftersträvar och inte formuleras efter snedvriden information presenterad av en maktsträvande, partisk tjänsteman (Hysing & Olsson, 2018: S.150).

En strategi för att öka sannolikheten för legitimitet genom direkt demokratiskt stöd att uppnås är genom att implementera folkvalda aktörer in i nätverk med en hög grad av integration mellan olika nivåer och flera aktörer i syfte att underlätta politikernas förmåga att nå formella beslut baserade på en adekvat bredd av sanningsenlig information (Svara, 2001: S.180). Detta genererar därutöver ett tillfälle för tjänstemän att påverka de policies som dem vid ett senare tillfälle torde följa, och det är således viktigt att detta nätverk äger rum genom formella, öppna kanaler så att nätverket inte genererar negativa implikationer på de folkvaldas opartiskhet och faktumet att beslut bör härröra från folkets intressen (Hysing & Olsson, 2018: S.151). För att tillförsäkra högsta möjliga grad av legitimitet så är det fortsättningsvis viktigt att eftersträva ett så högt offentligt deltagande som möjligt i syfte att formella beslut ska vara baserat på ett så brett folkligt stöd som möjligt (Bernstein, 2011: S.22).

3.1.2 Legitimitet genom att eftersträva samhällsnytta

Den andra föreställningen kan summeras som legitimitet genom att eftersträva samhällsnytta. Förespråkare för en sådan föreställning betonar idén kring att vårt offentliga etos i relation till offentlig verksamhet är hierarkiskt överlägset och bör prioriteras över politiska direktiv som motstrider sådant etos (Bellone & Goerl, 1992: S.131-132). Enkelt uttryckt så är moraliskt agerande viktigare än regelföljande och legitimitet uppstår i en process av ett rättfärdigande av sitt agerande i relation till det offentliga intresset och reel, positiv förändring för de människor som tjänstemännen ska tjäna. En nödvändig problematisering i

sammanhanget är gällande tjänstemännens förmåga och befogenhet att bestämma vilket offentligt intresse som bör prioriteras, och vad som gör dessa individer mer lämpliga att avgöra vad som är "goda" mål och strategier än någon annan (Stout, 2013: S.60). Två bemötande av en sådan problematisering är att tjänstemän besitter mer kunskap kring offentlig verksamhet än den gemene mannen samt saknar särskilda egenintressen som politiker ibland upplevs göra och förkroppsligar istället ett starkare etos så väl som ett etiskt förhållningssätt genom sin institutionella miljö (Hysing & Olsson, 2018: S.152-153). I sammanhanget så uppnås legitimitet sammantaget genom expertis. Notera dock att det finns viss tveksamhet i relation till sådan argumentation. Bland annat så bör en vara aktsam kring att blint lyssna på en etablerad auktoritär elit endast på basis av kunskap utan ifrågasättande eller motstridande röster (Carter, 2007: S.54-55). Dessutom så besitter tjänstemän ibland egna intressen de strävar efter inom förvaltningen, som vi visar på genom denna uppsats. Härtill så finns det dessutom inte alltid "korrekta" lösningar som är vetenskapligt grundade, utan oftast så innebär en viss allokering av resurser en bortprioritering av något annat och dylikt. Denna aspekt är särskilt påtaglig vid så kallade 'wicked issues' (Hysing & Olsson, 2018: S.153). Sådana problem är problem som inte är möjliga att lösa utan att motstrida lösningar på ett annat problem. Det är sålunda viktigt att problematisera vad det faktiskt innebär att vara en expert inom ett område. Ett avslutande spänningsområde i relation till legitimitet genom att eftersträva samhällsnytta är det som berör ansvarsutkrävande då en ökad diskretionär, autonomisk makt innebär ett ökat behov av ansvarsutkrävande mekanismer i syfte att upprätthålla viktiga demokratiska värden såsom öppenhet, integritet och transparens (Koppell, 2005: S.95-96).

4. Forskningsdesign och metod

4.1 Argumentationsanalys: Pro et contra-modell

Argumenten i materialet kommer följa en systematisk redogörelse utifrån en tydlig struktur som härrör från Næss (1992). Initialt så kommer uppsatsen kartlägga tesen (T) i texten för att därefter särskilja argumenten. Dessa argumenten kommer kategoriseras inom följande kategorier: 1. Pro-argument (P), 2. Contra-argument (C), 3. Argument av första ordningen, och 4. Argument av andra ordningen (Boréus & Bergström, 2012: S.100). Pro-argument är sådana argument som stödjer tesen varpå contra-argument är sådana som motsäger tesen. Därutöver så är argument av första ordningen sådana argument som är direkt relaterat till tesen medans argument av andra ordningen är sådana argument som presenteras i syfte att stödja eller motsätta andra argument.

Dessa argument kommer därefter ställas upp i en argumentationskedja (ibid.: S.101). Denna kedja beskriver ordningen på argumentationen. För att bästa illustrera hur en sådan kedja ser ut så använder vi ett exempel: P2P1C4P2. Denna kedja beskriver ett andra pro-argument för det första pro-argumentet för det fjärde contra-argumenten mot det andra pro-argumentet. I denna kedja så är P2 ett argument av den första ordningen medans P2P1C4 är tre argument i den andra ordningen. Se Boréus och Bergström (2012) för en mer utförlig beskrivning.

Nästa steg i rekonstruktionen av argumenten är att identifiera premissen. Premissen är underliggande anledningar eller påståenden till varför argument är rimliga som skribenten förutsätter att mottagaren kommer förstå utan konkret formulering (ibid.: S.102). Anledningar till varför en skribent använder sig av premisser kan exempelvis vara effektivitetsskäl men även för att de inte själva vill understödja premisserna som råder. Denna uppsats menar sålunda att det är av stor betydelse att åskådliggöra dessa och inte endast fokusera på det konkret

uttalade. I kommande material-avsnitt så kommer premisser signaleras genom att skriva ett φ framför argumentet.

4.1.1 Förkortningar:

- Tesen = T
- Pro-argument = P1, P2, P3 ...
- Contra-argument = C1, C2, C3 ...
- Argument av första ordningen = P1, P2, P3 ... / C1, C2, C3 ...
- Argument av andra ordningen = P1x, P2x, P3x ... / C1x, C2x, C3x ...
- Premiss = φ P1, φ P2, φ P3 ... / φ C1, φ C2, φ C3 ...

4.2 Varför argumentationsanalys?

Syftet med en deskriptiv argumentationsanalys är först och främst att identifiera tesen och argumenten som de båda sidorna lägger fram för att få stöd för sin tes. Vi har valt att göra en deskriptiv analys, det vill säga att vi lägger vikt på att identifiera argumenten och avser inte att bedöma argumentens kvalitet. Det finns tre dimensioner av argumentationsanalysen. Utöver den deskriptiva finns den preskriptiva dimensionen och den bedömande (ibid.: S.93). När man ska göra en bedömning av argumentationen kan tolkningsproblem uppstå, och därför vill vi fokusera på det deskriptiva elementet i analysen.

Argumentationsanalysen lämpar sig väl för vår uppsats och dess syfte eftersom den möjliggör en utredning av de överlappande åsikterna som kan återfinnas inom partierna. Att urskilja argumenten hjälper oss att förstå partiernas åsikter i frågan, och åsikterna är ett resultat av partiernas förståelse av demokratisk legitimitet.

4.3 Val av analysenheter

Uppsatsen kommer utgå ifrån de svenska riksdagspartierna Sverigedemokraterna, Moderaterna, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet som analysenheter. Detta fokuset motiveras genom att de fyra enheterna delar den kollektiva variabeln “delad föreställning kring demokratisk legitimitet” inom de demokratiska politiska sammanslutningarna. Därtill så valdes specifikt dessa genom ett resonemang kring strategiskt urval. Uppsatsen gör anspråk på att dessa fyra fall är kritiska sådana, där omständigheterna är gynnsamma (Esaiasson et al., 2017: S.162). Vad detta innebär är att dessa partier är sådana partier där de teoretiska föreställningarna mest sannolikt får stöd i syfte att åskådliggöra faktumet att föreställningarna faktiskt varierar och resulterar i politik som skiljer sig åt. Detta är med avsikt att öka generaliserbarheten.

Utöver detta så kan vi även, i viss grad och inom sfären för svensk riksdag, argumentera för att valet är utifrån en olika utfalls-design (ibid.: S.117). Dessa partier, med emfas på Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet, representerar polära ståndpunkter GAL-TAN-skalan. Likaså är Moderaterna och Socialdemokraterna på polära positioner på vänster-höger-skalan (Backlund, 2021). Genom att gestalta hur de olika föreställningarna leder till olika ståndpunkter i frågan kring miljöaktivism inom offentlig verksamhet så ökar det sannolikheten för att ett sådant teoretiskt orsakssamband stämmer överens med verkligheten.

4.4 Val av material

Uppsatsens empiri kommer att bestå av åtta motioner varav de fyra partierna kommer ha producerat två var. Motionerna kommer därutöver vara producerade inom de senaste tio åren för att säkerställa relevans för syftet och för att undvika att få en felaktig bild av partiernas ståndpunkter, då de kan ha ändrats över tid. Materialet är därtill producerat under den period där partierna var i opposition till riksdagsmajoriteten i syfte att hitta motions-material. Urvalet följer principen kring strategiskt urval och är ett primärmaterial i form av offentligt tryck (Esaiasson et al., 2017: S.289). Genom att välja detta material så ämnar uppsatsen

att uppnå en hög grad av representativitet, där slutsatserna avser att representera två distinkta förhållningssätt inom området demokratisk legitimitet. Notera att de två förhållningssätten som uppsatsen tar avstamp i inte är de enda tänkbara, men att motionerna härrör från ett negativt kontra positivt förhållningssätt till fenomenet som vi ämnar att undersöka och går att analysera utifrån respektive teoribildning.

I och med begränsat utrymme så kan vi inte kvalitativt undersöka ett större urval, men vi anser det valda materialet vara tillräckligt för att ge en god bild av de båda sidornas argument. Anledningen till varför uppsatsen analyserar två motioner från vardera parti är för att visa samvariation, och indikera att det finns en överensstämmelse mellan materialen vilket i sin tur ökar sannolikheten för att partierna utgår från samma förhållningssätt internt. För att välja motioner så har vi tittat översiktligt på ett större antal för att sedan göra ett urval utifrån en representativ princip. De motioner som vi har valt ut är de som väl summerar det producerade materialet som vi har granskat i vår inledande materialöversikt.

4.5 Att hitta rätt material: sökord och databas

Uppsatsen kommer använda Sveriges Riksdags databas för att hitta de motioner som vi kommer analysera och använda till grund för kommande diskussion. När vi valde material som berörde aktivism inom förvaltning och hur sådant agerande bör regleras så använde vi oss av sökorden (och kombinationer av): *Aktivism, Förvaltning, Tjänstemän, Offentliganställda, Detaljstyrning, Ansvarsutkrävande* och *Granskning*.

Anledningen till varför denna uppsats även använde orden detaljstyrning och granskning, utöver exempelvis ansvarsutkrävande och aktivism, som sökord var för att hitta material från Socialdemokraterna och Vänsterpartiet som ofta skyggar från att vidta begrepp som exempelvis aktivism. Detta kan bero på att aktivism i vissa avseende, bland annat i ljuset av oppositionens kritik, besitter negativa konnotationer samt är politiskt belastat och således inte är något som partierna vill gå till val på eller framhäva. Vi menar dock i sammanhanget att

genom att analysera material kring detaljstyrning så kan vi indirekt få en uppfattning kring partiernas ställning kring huruvida tjänstemännen bör ha ett ökat eller minskat handlingsutrymme, eftersom en minskad detaljstyrning innebär ett ökat handlingsutrymme.

Motionerna vi kommer analysera är Motion 2021/22:860 (M), Motion 2021/22:3261 (M), Motion 2021/22:3293 (SD), Motion 2018/19:125 (SD), Motion 2015/16:441 (S), Motion 2012/13:A392 (S), Motion 2014/15:3093 (V), Motion 2017/18:3595 (V).

4.6 Begränsningar

Innan avsnittet kring forskningsdesign avslutas så är det emellertid angeläget att belysa en del begränsningar som präglar den metod som vi kommer använda i syfte att undvika att göra anspråk på att sådana begränsningar inte skulle finnas. Inledningsvis så finns det en rådande osäkerhet kring tolkningsproblem inom området. Däribland så kommer denna uppsats uttala sig kring producerade texters premisser, det vill säga underförstådda påståenden, vilket sätter krav på skribentens egna tolkning. Likaså argument av diverse ordningar kommer rekonstrueras i ett schema som avsändaren, vid produktionen av texten, med hög sannolikhet inte framställde lika schematiskt avsiktligt (Boréus & Bergström, 2012: S.132).

Därutöver så kan argumentationsanalysen vara en mödosam typ av analysmetod, inte endast apropå faktumet att relevant material måste identifieras men måste därtill även metodiskt bearbetas (ibid.: S.133). Detta innebär att resursen tid är av stor betydelse i genomförandet av denna uppsats materialinsamling och påföljande analys samt diskussion. Genom att iaktta det ovan beskrivna materialet så ämnar denna uppsatsen att identifiera de viktigaste argumenten i debatten.

Avslutningsvis så finns det en viss inneboende problematik med forskningsdesignen, närmare bestämt att argumentationsanalyser, inklusive denna, tenderar att endast fokusera på 'logos'-argumentation (ibid.: S.131). Notera dock

att denna uppsats material, riksdagens produkter, följer underförstådda regler där logisk argumentation är praxis, vilket gör detta material mer anpassat för syftet än sådant material som producerats i miljöer som ofta använder pathos- alternativt ethos-argument såsom i debattartiklar. Denna aspekt minskar således rådande problematik.

5. Materialinsamling

I följande del så kommer vi utföra en argumentationsanalys utifrån pro- et contra-modellen på åtta motioner utförda av Sverigedemokraterna, Moderaterna, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet.

5.1 Motioner: Sverigedemokraterna

Följande motioner kommer användas som empiri till denna del: Motion 2021/22:3293 (SD) och Motion 2018/19:125 (SD).

Motion 2021/22:3293 (SD): Förvaltningsfrågor (Avsnitt 1.1: Objektivitetsprincipen)

T: Objektivitetsprincipens prägel på svensk förvaltning avtar successivt.

P1: Tendensen kring att tjänstemän agerar i oenighet med centrala värden inom förvaltningen, exemplifierat genom saklighet och opartiskhet, har ökat.

P1P1: Detta är en utveckling som gör förvaltning och domstol mindre enhetligt med svensk grundlag, vilket är oönskat.

P2P1: Ännu en bidragande faktor är att tjänstemännens plikt-känsla har urholkats.

P1P2P1: Tjänstemännens plikt-känsla har urholkats på grund av att en ökad andel tjänstemän styrs av egenartade intressen.

P2P2P1: Tjänstemännens plikt-känsla har urholkats på grund av att överordnade tjänstemän besitter för lite kunskap kring hur verksamheten ska styras.

P2: Objektivitetsprincipen försvagas för att tjänstemän med utländsk bakgrund inte prioriterar "plikten mot det allmänna".

P3: Objektivitetsprincipen försvagas för att tjänstemän inte är avpolitiserade och arbetar mot regeringskonstellationer som motstrider deras egna värderingar.

P4: Ett ökat straffbart område och tjänstemannaansvar hade inneburit att objektivitetsprincipen införlivas i tjänsteutövning, och är således åtråvärt.

P1P4: Det finns ett behov av ökad reglering kring huruvida icke-politiserade tjänstemän kan agera politiskt.

φP1: Värden så som saklighet och opartiskhet inom förvaltningen är värden som måste värnas om.

φP2: Tjänstemän som agerar politiskt är något negativt och bör motverkas eftersom det motstrider viktiga aspekter i vår demokratiska stat, exempelvis grundlagarna.

Motion 2018/19:125 (SD): Vissa kommunalrättsliga frågor (Avsnitt: Förtroendevaldas rätt till insyn)

T: Delegerade beslut bör karaktäriseras av en mer extensiv återrapportering.

P1: En ökad andel delegerade beslut utan ökad tydlighet i hur tjänsteutövningen ska bedrivas är en negativ utveckling.

P1P1: Idag är flera "känsliga" politiska beslut delegerade till lägre nivåer, och dessa nivåer måste hantera besluten på ett sätt som överensstämmer med de högre nivåernas direktiv.

P1P1P1: Sådana direktiv kring hantering är ofta otydligt formulerade och åtföljs inte i en tillräckligt hög grad.

P2P1: Ett ökat tolkningsutrymme som inte kompletteras med fler ansvarsutkrävande mekanismer är en ofördelaktig utveckling.

P1P2P1: Det är en fördelaktig utveckling eftersom graden av demokratiskt stöd reduceras eftersom det inte finns en adekvat kommunikation mellan verkställande och beslutsfattande makt.

øP1: Det är viktigt att tjänstemän inte har för stort handlingsutrymme i sin tjänsteutövning så att "känsliga" frågor inte äventyras på grund av politiserade åsikter.

5.2 Motioner: Moderaterna

Följande motioner kommer användas som empiri till denna del: Motion 2021/22:860 (M) och Motion 2021/22:3261 (M).

Motion 2021/22:860 (M): Införande av s.k. declaration of interest för offentligt anställda

T: Offentligt anställda bör behöva skriva ett "declaration of interest" när de anställs för att motverka personlig aktivism inom deras tjänsteutövning.

P1: Aktivism inom offentlig tjänsteutövning är en olämplig utveckling inom förvaltningen.

P1P1: Aktivism inom offentlig tjänsteutövning är inte acceptabelt ur en demokratisk synvinkel.

P2: Tjänstemäns personliga engagemang i föreningar och dylikt, utöver deras formella anställning, bör klargöras för deras arbetsgivare.

P1P2: Personligt engagemang bör redovisas för i syfte att undvika intressekonflikter.

P3: Enstaka tjänstemän har betydelse för vilken form tjänsteutövningen tar och individer bör inte tillåtas att forma den utifrån egna intressen.

P1P3: Enstaka tjänstemäns personliga åsikter kommer påverka hur allmänheten upplever tjänsteutövningen.

P1P1P3: För att stärka det offentliga förtroendet för myndigheter så bör tjänstemän således inte kunna hantera allmänhetens ärende på ett sätt som de folkvalda inte åsyftar.

P4: Ett "declaration of interest" hade förstärkt rättsstaten och rättstryggheten.

øP1: Offentligt anställda döljer ibland sina verkliga intentioner till varför de söker en tjänst.

øP2: Det krävs ytterligare skydd för att säkerställa att offentligt anställda inte “arbetar inifrån” för att främja sina egna intresse som skiljer sig från de folkvaldas intressen.

øP3: Storbritannien, Europaparlamentet och EU-kommissionen är moderna entiteter och bör efterliknas i avseendet kring förvaltning.

Motion 2021/22:3261 (M): Rättsordningen ska styra myndighetsutövningen

T: Offentlig tjänsteutövning ska utgå ifrån lagar och folkvalda bestämmelser, inte allmänna riktlinjer eller interna mål.

P1: Det krävs introduktionsutbildningar och tydliga regleringsbrev som betonar att rättsordningen är överordnad all annan målsättning i relation till myndigheternas tjänsteutövning.

P1P1: Det ökade behovet av tydliga regleringsbrev är ett resultat av en tilltagande andel av allmänna råd, riktlinjer, externa och interna mål vilket vilseleder tjänstemän från god förvaltning.

P2P1: Myndigheters tjänsteutövning som karaktäriseras av interna policier skapar oönskade effekter.

P1P2P1: En oönskad effekt är att företagare upplever ett motstånd från offentlig förvaltning.

P2P2P1: Interna målsättningar, exemplifierat genom miljöfrågan, resulterar i en ineffektiv allokering av arbete och improduktiv prioritering.

øP1: Den parlamentariska demokratikedjan, där rättsordningen har sitt ursprung i “den folkvalda eliten”, är att föredra och demokratiskt riktigt.

5.3 Motioner: Socialdemokraterna

Följande motioner kommer användas som empiri till denna del: Motion 2015/16:441 (S) och Motion 2012/13:A392 (S).

Motion 2015/16:441 (S): Förtroendet för lärarprofessionen

T: Skolans professioner behöver bli mer självständiga och få ett ökat förtroende.

P1: Skolans effektivitet försämras av ett lägre förtroende till professionerna.

P1P1: Ett för stort fokus på granskning och detaljstyrning leder till lågt förtroende för skolan.

P1P1P1: Detaljstyrning bidrar till att verksamheter måste fokusera på sådant som professionerna inte anser vara mest gynnsamt.

P2: Det låga förtroendet hade gynnats av en ökad investering i skolutveckling och lärares utvecklingsroll.

P1P2: Förtroendet för lärare hade ökat genom att signalera hög utbildning.

P3: Legitimeringsreform som var ämnad att öka förtroende har resulterat i mer missförtroende för lärares förmåga på grund av dålig kommunikation och långa handläggningstider.

P4: Nationella ämnesprov och ökad frekvens av sådana har minskat förtroendet för lärare ytterligare då det signalerar att skolledare och lärare måste kontrolleras oftare.

P1P4: Nationella proven tar resurser från undervisning och motverkar lärandet.

P5: Det mest gynnsamma sättet att utveckla förvaltning är genom att låta tjänstemän eller verkställande aktörer utveckla sina styrkor.

P1P5: En för stor tillsyn på brister leder till avtagande kompetens och en mindre förmåga att utveckla styrkor.

øP1: Detaljstyrning är en ineffektiv allokering av resurser.

øP2: Professionalism leder till en mer effektiv tjänsteutövning.

Motion 2012/13:A392 (S): Arbetsmarknad och arbetsliv.

T: För att få fler i arbete krävs det att Arbetsförmedlingen får använda sina resurser mer fritt.

P1: Regelstyrning utgör ett hinder för arbetsförmedlarens möjligheter att använda sin professionella kompetens att matcha arbetsgivare och arbetstagare, och måste således tas bort.

P1P1: Regelstyrningen minskar möjligheterna till individanpassade insatser.

P1P1P1: Individanpassade insatser är betydelsefulla för att få långtidsarbetslösa i arbete.

P2P1: Det behövs mer tid med de arbetssökande i många fall, vilket regelstyrning inte tillåter.

P3P1: Ett friare uppdrag innebär ökade möjligheter till ett ökat samarbete med externa aktörer.

P1P3P1: Ökat samarbete med externa aktörer kan vara behjälpliga i jobbmatchningsprocessen.

P2: För att ta reda på hur man bäst får arbetslösa i arbete krävs att man tar lärdom av de insatser som har fungerat tidigare och arbetar vidare med dessa metoder, det vill säga att myndigheten jobbar med resultatuppföljning istället för efter direktiv som kommer uppifrån.

P1P2: Resultatuppföljning ger värdefull empirisk information om vilka åtgärder som fungerar bra och vilka som inte fungerar.

φP1: Arbetsförmedlingen misslyckas med sitt uppdrag att matcha långtidsarbetslösa och arbetsgivare trots brist på personal i många branscher.

5.4 Motioner: Vänsterpartiet

Följande motioner kommer användas som empiri till denna del: Motion 2014/15:3093 (V) och Motion 2017/18:3595 (V).

Motion 2014/15:3093 (V): Försvarspolitisk inriktning- Sveriges försvar 2016-2020.

T: Försvarsmakten behöver ha ett större inflytande över dess egna resurser och genomförandeprocesser.

P1: Detaljstyrning bidrar till en informell styrning av verksamheten, och detta är inte önskvärt.

P1P1: Informell styrning är en konsekvens av brist på strategisk styrning.

P2P1: Detaljstyrning ger mindre utrymme för dialog mellan politiker och tjänstemän på myndigheten och leder till försämrade problemlösningar.

P2: Att inte få möjligheten att använda sina sakkunskaper är dåligt för kreativiteten och moralen hos de anställda.

P1P2: Kreativitet och moral krävs för att komma fram till effektiva lösningar.

øP1: En ökad autonomi för professionen innebär ett mer effektivt styrningssystem som inte orsakar tjänstefel.

Motion 2017/18:3595 (V): En Socialpolitik för jämlika levnadsvillkor.

T: Detaljstyrning av socialtjänsten leder till att mindre hänsyn tas till individens bästa. Detta resulterar i en mindre grad av samhällsnytta.

P1: Bedömningar skall göras utifrån individuella behov, inte utifrån manualer för likabehandling.

P1P1: Att arbeta efter likabehandlingsprincipen istället för behovsprincipen leder till ett minskat fokus på individen.

P2: Ett för stort fokus på hur saker görs istället för på resultat leder inte till ökad effektivitet.

P1P2: En effektiv socialtjänst bör ha befogenhet att från fall till fall bestämma vilka åtgärder som behöver utföras.

P1P1P2: Denna frihet att välja åtgärd bör råda i syfte att uppnå effektiva resultat.

P2P2: Bäst resultat uppnås när socialarbetaren har tillräckligt utrymme i sin tjänstemannaroll att ta individanpassade beslut.

øP1: Mindre begränsning för professionen hade inneburit en högre grad av samhällsnytta.

5.5 Lyckades rekonstruktionen?

5.5.1 Fallen SD & M

De fyra motionerna hade tydligt formulerade argument i en tydlig argumentationsföljd. Internt inom denna uppsats så har författarna uppnått intrasubjektivitet genom att identifiera samma argument oberoende av varandra, vilket lyckades. Eftersom det finns flera andra sammanhang där textproducenterna argumenterar för snarlika ståndpunkter så är argumenten, och teserna, högst sannolika vilket ökar uppsatsens sannolikhet att inte ha missförstått innehållet. Strukturen följer därutöver en logisk röd tråd. Dessa är tecken på en lyckad rekonstruktion av argumentationsstrukturen (Boreus & Bergström, 2012: S.105).

5.5.2 Fallen S & V

De fyra motionerna lade fram i stora drag liknande argument, trots att motionerna behandlade vitt skilda sakfrågor. Argumenten är tydligt strukturerade inom materialet och det fanns ingen oklarhet för vilken tes motionerna i fråga argumenterade för. Strukturen följde en tydlig röd tråd och argumenten var logiskt uppbyggda och bearbetade. Båda uppsatsens författare identifierade samma argument inom materialet, vilket ökar sannolikheten för att argumenten som vi har ställt upp i argumentationskedjorna är överensstämmande med det faktiska innehållet.

6. Resultat

6.1 Sammanfattning av argument för legitimitet genom direkt demokratiskt stöd

Sammanfattningsvis så betonar moderaterna att personlig aktivism inom förvaltning är något negativt och därav bör motverkas genom såväl regleringar kring tjänstemännens politiska engagemang samt mer intensiva bakgrundskoller. Därutöver så argumenterar de för att all offentlig tjänsteutövning ska utgå från lagar och regler som konstituerats av folkvalda, och inte andra målsättningar vare sig dessa har utvecklats fram på en personlig, kontextuell eller institutionell nivå samt ur den interna kontra externa miljön. Med andra ord så bör mål som stiftats inom en myndighet, eller inofficiella mål som strävas efter på grund av tjänstemännens personliga engagemang, inte prioriteras i deras offentliga tjänsteutövning.

Sverigedemokraterna för i många avseenden en likartad politik beträffande rollen mellan den verkställande tjänstemannen och den beslutsfattande aktören. En av de motionerna vi analyserade menar att risken för essentiella demokratiska värden att svikta ökar i takt med en ökad normalisering av politiserade tjänstemän, vilket har långtgående konsekvenser på den svenska offentliga förvaltningen. Avslutande motion pekar på att det har uppstått ett ogynnsamt avstånd mellan olika nivåer i förvaltningen vilket bidrar till att tjänstemän på lägre nivåer får möjlighet att politisera sin egna tjänsteutövning utan att det går att hålla dem ansvariga för sådant inflytande. De får, med andra ord, en ökad diskretionär makt.

6.2 Sammanfattning av argument för legitimitet genom att eftersträva samhällsnytta

Genomgående för Socialdemokraternas och Vänsterpartiets argumentation är att detaljstyrning bör undvikas. Istället förespråkas resultatuppföljning som en viktig mekanism för att en verksamhet ska fungera på ett effektivt sätt. Man argumenterar för att professionerna bör få ett större förtroende och att deras kompetens bör tas tillvara på, vilken man menar riskerar att förbises vid en för omfattande detaljstyrning av verksamheterna. Politiken man vill föra bygger på en tillit till att tjänstemän med expertkunskaper bäst vet hur målen ska uppfyllas och att professionerna själva bäst avgör hur man uppnår de resultat som politikerna förväntar sig. Man är dock tydlig med att det ska finnas ramar inom vilka tjänstemännen ska arbeta, men till skillnad från partier mer högerut på vänster-höger skalan är det primära syftet att man uppfyller ett tillfredsställande resultat snarare än att tjänstemän agerar som detaljstyrda byråkrater. Hur man uppnår resultaten är mindre intressant så länge ett högre syfte eller de förväntade resultaten uppnås.

Argumentet att resultatstyrning är att föredra framför detaljstyrning återkommer i den avslutande motionen, där man argumenterar för att den individuella socialarbetaren behöver ha en större frihet att hantera olika fall på olika sätt. Från Vänsterpartiet kommer i högre utsträckning än från Socialdemokraterna argument som fokuserar på enskilda tjänstemän och inte på professioner, vilket tyder på ett stort förtroende för individens förmåga att göra skillnad i sin tjänstemannaroll. Vi återfinner också i flera motioner argument som pekar på att detaljstyrning hämmar effektiviteten i professionernas arbete.

7. Analys

7.1 Stämmer argumenten överens med teorin?

7.1.1 Fallen SD & M

I de analyserade motionerna så finns det ett frekvent och tydligt överensstämmande mellan teorin och empirin. I teorin så kunde vi identifiera centrala begrepp som exempelvis representativitet samt en betoning på vikten av att makten härrör från folket. Detta är något som vi även kunde urskilja i materialet, däribland i motion 2021/22:3261 vars tes var att tjänsteutövning ska gestaltas utifrån de bestämmelser som folkvalda representanter har förordnat. Detta är direkt kompatibelt med den delen av teorin som menar att handlingar är legitima givet att de utgår utifrån lagar och regler. Emfas på folkligt förankrad makt genomsyrar onekligen motionerna, ytterligare ett exempel är P1P2P1 i motion 2018/19:125.

I teorin talar de därutöver om att tjänstemän kan få en ökad grad av diskretionär makt när den offentliga verksamheten politiseras i en större utsträckning, och detta är en tanke som samtliga fyra motionerna anspelar på. Bland annat i motion 2021/22:3293 i argument P1P4 där det lyfts en kritisk infallsvinkel gällande att politiska handlingar är närvarande i miljöer som de eventuellt inte bör vara närvarande i. Att diskretionär makt skulle vara något negativt är i denna motionen en närvarande premiss ($\phi P2$). I teorin kan vi emellertid uppfatta en tonvikt på att politiker således bör åstadkomma formella beslut baserat på folkets vilja i viktiga frågor, och detta är ett synsätt som motionerna har anammat. Bland annat i argument P1 i motion 2021/22:3261 så kan

vi uppfatta detta synsätt när de redovisar för behovet av tydliga regleringsbrev som förtydligar hur tjänstemän bör agera.

Ännu en teoretisk aspekt som vi kan härleda från empirin är den del som berör integration mellan olika nivåer i syfte att underlätta politikernas förmåga att styra förvaltningen. Den motion som lägger mest fokus på denna aspekt är motion 2018/19:125 i argument P1P1 där det argumenteras för att tjänstemän på lägre nivåer måste följa direktiven från dess överordnade, och att denna hierarkiska styrning bör främjas. Teorin lyfter även hur detta hade gett tjänstemän en möjlighet att påverka policy-utformning, men detta är en infallsvinkel som inte är närvarande i motionerna och högst troligen inte något som partierna vill framhäva. Notera dock att motion 2021/22:3293 högaktar värdet opartiskhet medans partiskhet är något som andra teoretiker befarar vara en konsekvens av hög integration mellan verkställande och beslutfattande makthavare (Hysing & Olsson, 2018: S.151). Även motion 2021/22:860 faller inom ramen för denna teoretiska föreställning. Framförallt, men inte endast, argument P3, P1P3 och P1P1P3 antyder på att legitim handling endast är sådan handling som sker i linje med folkvalt producerade regler och, i följd, demokratiskt stöd.

7.1.2 Fallen V & S

I Socialdemokraternas och Vänsterpartiets fall så finner vi tydligast spår av föreställningen som betonar legitimitet genom samhällsnytta. Föreställningens främsta tonvikt ligger på det faktum att politiker inte bör lagstifta policies som kan resultera i att tjänsteutövning inte kan uppnå en så hög samhällsnytta som möjligt samtidigt som demokratiska värden upprätthålls. Detta perspektiv präglar motionerna djupgående. Däribland i motion 2014/15:3093 i argument P2P1 samt P2 så framhäver Vänsterpartiet faktumet att en typ av policy som reglerar tjänsteutövning, detaljstyrning, hindrar arbetet inom Försvarsmakten och leder till en lägre problemlösningsförmåga och således samhällsnytta. Vi kan även finna argumentation i linje med denna tankegång i motion 2017/18:3595 där vi identifierat en tydlig premis som menar att samhällsnyttan som Socialtjänsten kan

uppnå hade ökat kraftigt som en följd av mindre behandlingsmanualer och mer handlingsutrymme (φP1).

Ännu en fundamental tankegång inom detta teoretiska ramverk är att moraliskt agerande bör prioriteras högst i utformningen av offentlig tjänsteutövning, och att tjänstemän bör sträva efter positiv förändring för de invånare som de arbetar för till bästa förmåga. Detta är en argumentation som är väldigt frekvent identifierbar inom de fyra analyserade motionerna. Däribland i motion 2012/13:A392 i argument P1P1P1 så betonas idén att individanpassade insatser ofta är behövt i mån av att på allra bästa sätt gynna de individer som söker hjälp vid Arbetsförmedlingen. Samma tendens urskiljde vi i motion 2017/18:3595 i argument P1P2 som menar att en effektiv förvaltning är en förvaltning som besitter ett tillräckligt stort handlingsutrymme för att i varje fall kunna välja mellan olika åtgärder som de själva anser verksamma. I synnerhet argument P1 i samma motion sammanfaller med denna tankegång eftersom detta argument starkt framhäver att tjänstemännen bör göra bedömningar utifrån sin expertis och inte utifrån en manual som stipulerats av en aktör som inte besitter möjligheten eller det nära avstånd som krävs för att göra rättvisa bedömningar kring individens individuella behov.

Därutöver så framhäver detta teoretiska ramverk genomgående att tjänstemän bör besitta en viss prioriteringsmakt eftersom deras expertis och unika kunskap är en nyckelfaktor i syfte att uppnå en så hög grad av samhällsnytta som möjligt. Även motion 2015/16:441 i bland annat argument P1P1P1, P2 och P4 anspelar på ställningstagandet gällande att det finns ett stort behov av en ökad tillit på professionens expertis inom tjänsteutövning i syfte att uppnå effektivitet. Vad detta hade inneburit i praktiken är ett scenario där majoriteten av handläggande makt faller på tjänstemännen eftersom det är dessa, enligt denna föreställning, som kan ta de mest effektiva besluten som ett resultat av deras säregna position som expert eller individ med speciell kunskap.

Det är värt att notera att vi i det teoretiska avsnittet, 3.1.2, även lyfte några kritiska aspekter med att överlåta all handläggande makt till tjänstemännen och att ingen av de analyserande motionerna nämner sådan problematik. Däribland så

berör de analyserande motionerna varken problematiken kring det ökade behovet av ansvarsutkrävande mekanismer eller faktumet att en prioritering av ett visst problem, eller en viss invånare, kan tillintetgöra resurser som skulle behövas för att behandla ett annat problem. Detta är en konsekvens av motioners natur och att det inte är bestämd praxis att inkludera motargument i sådant material, ett faktum som är högst tydligt i avsnittet “5. Materialinsamling” där vi inte kunde identifiera ett enda sådant.

8. Diskussion

8.1 Är miljöaktivisten demokratiskt legitim?

Miljöaktivisternas legitimitet är, som genomsyrat hela denna text, subjekt för diskussion och beroende på ens grundläggande föreställningar. Vi har introducerat två föreställningar som dramatiskt kan påverka ens uppfattning kring hur mycket handlingsutrymme miljöaktivister bör ha, hur tjänsteutövning bör vara strukturerat, hur relationen mellan tjänstemän, och således miljöaktivister, och beslutsfattare ska se ut och dylikt. Vi vill dock betona att dessa föreställningar varken är ömsesidigt uteslutande eller uttömmande på synsätt i frågorna, och det finns säkerligen fler föreställningar en hade kunnat utgå utifrån som idealtyper i likartade studier. Men med avstamp i de två föreställningar som vi utgått ifrån: är miljöaktivisten demokratiskt legitim?

Svaret är vid detta laget förhoppningsvis självklart och det är att det beror på vilken föreställning en har som utgångspunkt. Det går rimligen att resonera kring att en moderat eller sverigedemokrat hade argumenterat för att sådant agerande som miljöaktivister engagerar sig i, se segmentet “2. Literaturoversikt”, är illegitimt eftersom den föreställning som vi har argumenterat för att dessa partier inbegriper i dess policyutformning, legitimitet genom direkt demokratiskt stöd, inte överensstämmer med den ofta “tysta” eller hemlighetshållda strategin som miljöaktivisten nyttjar. Inte heller kan en påstå att denna föreställning kring demokratisk legitimitet sammanfaller med faktumet att miljöaktivister ofta påverkas av civilt organiserade grupper som de agerar i koalition med för att stimulera förändring genom resurser som, enligt denna föreställning, endast bör användas för att följa folkvalda direktiv. Föreställningen skär sig i relation till framförallt tre karaktärsdrag, det vill säga miljöaktivistens radikala karaktär,

engagemang till förändring inifrån och tendens till konfliktsökande. Därtill så finns det en disparitet mellan den aktuella föreställningen och tanken kring att miljöaktivister bemöter tre legitimt hållna dilemman, eftersom dessa dilemman inte ens bör existera då radikalitet samt avsiktlig eller strategisk sekretess och diskretion inte bör karaktärisera tjänstemän överhuvudtaget.

I motionerna från Sverigedemokraterna och Moderaterna så kan vi därutöver se att dessa inte kongruerar med miljöaktivistens personliga engagemang och politiskt pådrivande på frågor som den finner värde i, och inte heller aktivistens tendens att använda sin diskretionära makt i ändamål att påverka policy-utformning. Därtill så kan vi observera en konkret diskrepans mellan miljöaktivisternas tendens att ha formella nätverksförbindelser, exempelvis medlemskap, med utomstående organisationer och moderaternas upplevda behov av så kallade “declaration of interests”. Även miljöaktivistens unika position i egenskap dualistisk står i motsättning till Moderaternas och Sverigedemokraternas uppfattning kring hur en tjänsteman bör agera eller hur “god förvaltning” bör fungera. Enligt dessa partier så bör, enligt analyserade motioner, tjänstemän vara såväl sakliga, opartiska som av-politiserade i förvaltningsfrågor samt i relation till regeringskonstellationer i syfte att uppfylla basala demokratiska värden med grund i uppfattningen kring demokratisk legitimitet genom folkvald makt. Eftersom varken aktivisten eller dess institutionella miljö är en produkt av allmänheten så bör inte dessa spela en roll i policy-utformning, med ansats i en grundlig förståelse av föreställningen. Aktivistens strävande efter inflytande avviker på ett uppenbart sätt från motionerna producerade av Sverigedemokraterna och Moderaterna, mest konkret i motion 2021/22:3293.

Motsvarande trender kan vi se hos socialdemokraten och vänsterpartisten eftersom vi har resonerat kring att dessa partier faller närmast föreställningen “legitimitet genom att eftersträva samhällsnytta” av de två föreställningar kring demokratisk legitimitet vi baserade vår analys på. Denna föreställning framhäver bland annat att moraliskt agerande som resulterar i positiv förändring för allmänheten är agerande som bör anses vara legitimt. Givet att vi accepterar idén kring att en tjänsteutövning som främjar en mer miljömedveten förvaltning är

något som gynnar allmänheten så bör miljöaktivism inom förvaltning konsekvent anses vara legitimt agerande. Detta är en utgångspunkt som denna uppsats finner rimlig i ljuset av IPCCs klimatrapport “AR6 Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change” som menar att miljömedveten myndighetsförvaltning och miljöanpassade styrmedel är en viktigt förutsättning för att kunna minska den globala skadliga miljöpåverkan (IPCC, 2022).

Föreställningens emfas på offentligt etos och att det finns individer som är bäst anpassade till att tillfredsställa detta etos är därtill en av de aspekter som vi tydligt kan urskilja inom vår empiri. Såväl i Socialdemokraternas som Vänsterpartiets motioner finns det underliggande premisser kring att professionalism är något positivt i relation till funktionell förvaltning och att det är tjänstemännen, eller experterna, som är mest kunniga i hur dem bör utforma sin verksamhet. Alla fyra motioner producerade av dessa två partier framhävde denna faktor, och det är således rimligt att påstå att en ökad professionalism inom förvaltningen leder till demokratiskt handlande enligt dem. Inom teorin så lyfts en viss problematik med sådana tankemönster som berör varför dessa tjänstemän anses vara mer lämpliga än någon annan att avgöra vilka mål som faller inom “offentligt etos”. Det bemötande som de två partierna baserar sina ståndpunkter på är aspekten kunskap, och att legitimitetsgrunden som aktivister med handledande makt står på är en baserad på expertis. Med dessa teoretiska förutsättningar så kan alltså både konstellationen Sverigedemokraterna och Moderaterna samt Vänsterpartiet och Socialdemokraterna argumentera för att miljöaktivism inom förvaltning är ett illegitimt kontra legitimt fenomen.

8.2 Varför motsägande föreställningar?

Varför de fyra partierna, uppdelade i två konstellationer, inte utgår utifrån en delad föreställning kan ha att göra med en myriad av eventuella anledningar. I detta segment ska vi göra ett försök på att spekulera kring några potentiella anledningar med avstamp i spårbundenhet och nyinstitutionalism.

‘Path dependency’, eller spårbundenhet, innebär en fortsatt tilltro till eller användning av en viss produkt eller praktik som är baserat på en historisk preferens eller kontinuerlig användning (Banton, 2021). Vad detta innebär i relation till vår undersökning är att vi hade kunnat förklara partiernas föredragna föreställning genom att kolla på deras historiska utgångspunkter och synsätt på likartade, eller samma, frågor. Se kommande segment “9.1 Behov av vidare forskning” för ytterligare resonemang.

Ännu en modell vi kan använda för att begripliggöra partiernas urskiljbara ställningstagande är nyinstitutionalism. Denna modell betonar faktumet att aktörer som verkar inom en viss miljö kommer anpassa sig till de normer som dominerar denna miljö. Denna process kallas “isomorfism” (Hall, 2012: S.77). Detta kan exemplifieras genom att föreställa sig ett scenario där det blir normativt att tjänstemän behandlar varje ärende med en viss attityd, och att underlättande för en sådan attityd att anammas således blir en dominerande ståndpunkt inom de olika partiernas policy-utformning i syfte att bland annat införskaffa väljare. Här finner denna uppsatsen dock en del problematik. En inledande sådan är hur exakt vi ska definiera miljö, för givet att vi definierar miljö som det område där politikerna verkar inom politiskt klimat så är denna teoribildning inte applicerbar. Detta eftersom partierna inte har konvergerat i deras ståndpunkter. Om en istället utgår ifrån miljön där partierna integrerar med likartade partier, exempelvis där Moderaterna möter andra höger-partier på den traditionella höger-vänster-skalan, så besitter modellen eventuellt mer slagkraft. Men detta väcker konsekvent frågor kring vilka normer det isåfall är som konkurrerar mot de dominerande.

Notera att denna uppsatsen inte gör anspråk på att dessa teorierna skulle vara de som bäst förklarar parti-konstellationernas ståndpunkt, utan vill endast visa på den bredd av modeller som eventuellt går att använda som förklaringsfaktorer.

8.3 Praktiska implikationer på miljöaktivistens överlevnad

Uppsatsen har i föregående segment fokuserat på den metafysiska aspekten kring huruvida partiernas förhållningssätt går att rationalisera utifrån olika förståelser av legitimitet. Kommande avsnitt ska emellertid spekulera över vilka praktiska implikationer detta faktiskt kan ha på miljöaktivistens möjlighet att utöva sitt arbete eller sträva efter det mål som de hyser vördnad för, i detta sammanhanget miljön. Vi förmodar att det handlingsutrymme som miljöaktivisten får vara i besittning av beror bland annat på vilken partiideologisk konstellation som har majoriteten i den beslutsfattande makten. I Sveriges fall så innebär detta att om fler partier, låt oss ta Moderaterna och Sverigedemokraterna som exempel för enkelhetens skull, som inte anser att demokratisk legitimitet härrör från samhällsnytta och istället från folkvalda entiteter får majoritet i riksdagen så bör aktivisten således få mindre handlingsutrymme eftersom dessa partier vars sannolikhet för lagstiftning ökar präglas av en viss förståelse kring legitimitet i sin policyutformning. Detta resonemang är rimligt givet att vi utgår utifrån att partierna strävar efter att säkerställa en så hög demokratisk legitimitet inom tjänstemännens tjänsteutövning som möjligt. Notera att vi inte baserar denna argumentation på egen inhämtad empiri eller uträknad korrelation, utan att det endast är en hypotes i nuläget. Brist på forskning inom detta område och berörande korrelation mellan parti med makt och tjänstemäns detaljstyrning alternativt utrymme att ta egna beslut och välja mellan olika alternativ är rådande.

Ytterligare ett sätt för partierna att påverka tjänstemännens agerande är genom att bidra till eller motverka en viss diskurs kring vad som är rätt och fel inom den politiska debatten. Detta är kompatibelt med en nyinstitutionell tolkning av byråkrati och tjänsteutövning, framförallt governmentality-teorin. Denna teori menar att genom att konstruera vissa diskurser genom användning av strategisk retorik så skapas ett mentalt styrningsinstrument (Hall, 2012: S.110). Denna mentalitet som cementeras, framförallt uppifrån-ner men även av så väl privata som offentliga aktörer i omgivningen, kommer sedermera ha stora implikationer på hur aktörer som möter denna diskurs kommer agera. Vad detta innebär i praktiken är att både den personliga sannolikheten för engagemang som direkt motstrider sådant engagemang som den dominerande diskursen anser vara "gott

engagemang” kommer minska, men även att den individen som agerar på sådant engagemang kommer bemöta en mycket högre grad av illvilja och protester från miljön de är verksamma inom.

Vi vill i sammanhanget lägga tonvikt på faktumet att ovanstående teoretisering hade kunnat vara subjekt för dess egen undersökning. Se avsnitt 9.1 för ytterligare resonemang kring detta.

8.4 Att mäta demokratisk legitimitet

Innan vi övergår till det avslutande skedet av uppsatsen så kan en kort diskussion kring exakt hur mätbart legitimitet är behövas. Notera att denna uppsatsen inte gör anspråk på att utveckla en operationalisering av begreppet, utan fokuserar endast på partiernas egna argument kring legitimt tjänsteutövande. Därutöver så försöker vi kringgå problematiken med att mäta legitimitet genom att endast skriva i termer av huruvida partierna själva anser om något är eller inte är legitimt, och inte om något är mer eller mindre legitimt i relation till något annat. Detta eftersom att vi inte ser behovet av eller har operationaliserat någon skala med tydligt urbenade nivåer av legitimitet.

Vi argumenterar för att denna avsaknad inte orsakar några förödande effekter på undersökningens validitet eftersom det är partiernas egna argument vi analyserar, och för att uppsatsen inte gör anspråk på att ha analyserat eventuella korrelationer eller tar egna ställningstaganden. Eftersom vår undersökning är av det kvalitativa slaget, kontra kvantitativa, så är behovet av en bestämd skala inte heller lika stort eftersom det är innehållet vi baserar våra resonemang på och inte eventuella frekvenser eller dylikt. Vi menar således att det enda denna uppsatsen mäter är hur många av partierna och deras motioner som själva uppfattar en viss typ av tjänsteutövning som legitim eller inte enligt deras egna uppfattningar, och inte hur legitimt något faktiskt är eller inte är.

9. Slutsats

Denna undersökning har resulterat i ett antal gynnsamma slutsatser. Inledningsvis så har vi bidragit till en bredare förståelse kring vilka omständigheter vi som medmänniskor kan bidra till om vi vill främja alternativt hejda skapandet eller motverkandet av en miljö där miljöaktivisten arbetar med förmånliga förutsättningarna. Vi menar att svenska väljare kan beakta informationen kring hur partierna förhåller sig till miljöaktivistens olika tillvägagångssätt i det kommande riksdagsvalet. Beroende på vilken föreställning läsaren av denna uppsats sympatiserar mest med så hoppas vi på att denna uppsatsen har bidragit till klarhet kring vilket av partierna som utgår ifrån den föreställning som läsaren finner mest fördelaktig för samhället. Vår slutsats i sammanhanget är att partikonstellationen SD och M har "legitimitet genom direkt demokratiskt stöd" som utgångspunkt och att partikonstellationen V och S har "legitimitet genom att eftersträva samhällsnytta" som utgångspunkt. Detta innebär att den förstnämnda partikonstellationen rimligen inte anser att miljöaktivister med handläggande makt är legitimt, samtidigt som den andra partikonstellationen troligtvis anser att sådan aktivism är legitimt förutsatt att en hållbar miljöförvaltning är något som bidrar till en tilltagande samhällsnytta.

Vi hoppas också på att läsaren av denna uppsats har insett hur många aktörer som kan påverka miljöförvaltning och dess hållbarhet, och att frågan är en komplex sådan med många motstridande intressen och plattformar för sådana intressen att verka. Med det sagt så har de svenska invånarnas röster självfallet implikationer på den nationella miljöförvaltningen, men ofta så uppnås sådan förvaltning på okonventionella sätt som en bör ta hänsyn till i sitt val.

Genom att utföra en undersökning som inte tidigare har gjorts i svensk kontext så har vi därutöver lyft fram områden som behöver forskas vidare på i

syfte att uppnå klarhet i en väldigt mångsidig fråga. Vi har däremot inte nått någon slutsats kring huruvida ett extensivt handlingsutrymme inom förvaltning är objektivt demokratiskt legitimt eller inte, och detta är eftersom ett sådant svar inte går att hitta. Det beror fullständigt på individuella bedömningar och åsikter i relation till väldigt grundläggande frågor. Vi har inte heller analyserat alternativa förståelser av demokratisk legitimitet utöver de två valda föreställningarna vi utgick ifrån i vårt teoretiska ramverk, även fast andra uppfattningar kring legitimitet möjligen skulle kunna ge andra slutsatser kring huruvida aktivism är demokratiskt legitimt.

9.1 Behov av vidare forskning

Som uppsatsen tidigare anspelat på så genererar vårt resultat fler områden där ytterligare forskning hade kunnat komplementera och vidareutveckla delar av vår diskussion eller ämnesområdet i stort. Inledningsvis så hade vår slutsats och förståelse kring miljöaktivisternas arbete utvecklats ytterligare av bland annat en undersökning kring partiernas olika ståndpunkter och varför dessa ståndpunkter har uppstått och fortsätter att föreligga som grund till partiernas politik, i detta fallet motionerna. Vi rekommenderade och kort introducerade två olika teorier som hade kunnat ligga till grund till en sådan undersökning i avsnitt 8.2, och nämnde faktumet att det högst troligt finns fler teorier som hade kunnat förklara partiernas ideologiska bakgrund och kärnstenar. En sådan undersökning hade bidragit till ämnet genom att utveckla en teori som hade kunnat användas i prognoser kring huruvida miljöaktivistens arbete kommer att tillåtas i framtiden eller om sannolikheten för ytterligare motstånd från de folkvalda kommer vara närvarande, och hur detta kan variera under olika omständigheter och scenarion.

Även under avsnitt 8.3 där uppsatsen försökte gestalta en trolig framtidsutsikt för miljöaktivistens arbete så upplevdes ett behov av ytterligare forskning. Vår problemformulering hade utvecklats ytterligare av en utfyllande undersökning rörande hur mycket resurser de partikonstellationer eller enstaka

parti som motsätter sig miljöaktivistens mål och tillvägagångssätt faktiskt hade spenderat på att utstaka policies som hade haft reella konsekvenser på miljöaktivistens trolighet att uppnå de mål som de strävar efter. Men även likartade undersökningar kring partiernas faktiska vilja att ändra på hur tjänstemän förhåller sig till varandra, till politikerna och till folket hade varit ett givande studieområde och hade bidragit till rådande uppsats.

10. Referenser

- Banton, C. (2021) "Path Dependency" i *Investopedia*
- Backlund, A. (2021) "GAL-TAN – Politiskt slagträ eller statsvetenskapligt analysverktyg" i *Om Makt och Politik*
- Bellone, C. J. and Goerl, G. F. (1992) "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy" i *Public Administration Review*, 52(2), pp.130–134.
- Bergström, G. & K. Boréus (2018) *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Bernstein, S. (2011) "Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance" i *Review of International Political Economy*, 18(1), pp.17-51.
- Carter, N. (2007) *The politics of the environment. ideas, activism, policy*. 2nd ed. Cambridge University Press.
- Esaiasson, P., M. Giljam, H. Oscarsson & L. Wängénrud (2017) *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Hall, P. (2012) *Managementbyråkrati organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. 1. Uppl. Malmö: Liber.
- Hysing, E. & J. Olsson (2018) *Green Inside Activism for Sustainable Development: Political Agency and Institutional Change*. Palgrave Macmillan, Cham.
- IPCC (2022) "Summary for Policymakers" i *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press.

- Koppell, J. G. (2005) "Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder"" i *Public Administration Review*, 65(1), pp.94–108.
- Lowi, T. J. (1993) "Legitimizing Public Administration: A Disturbed Dissent" i *Public Administration Review*, 53(3), pp.261–264.
- Motion 2021/22:860. *Införande av s.k. declaration of interest för offentligt anställda.*
- Motion 2021/22:3261. *Rättsordningen ska styra myndighetsutövningen.*
- Motion 2021/22:3293. *Förvaltningsfrågor.*
- Motion 2018/19:125. *Vissa kommunalrättsliga frågor.*
- Motion 2017/18:3595. *En socialpolitik för jämlika levnadsvillkor.*
- Motion 2015/16:441. *Förtroendet för lärarprofessionen.*
- Motion 2014/15:3093 med anledning av prop. 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020.*
- Motion 2012/13:A392. *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.*
- Spicer, M. W. (2010) *In defense of politics in public administration a value pluralist perspective.* University of Alabama Press (Public administration)
- Svara, J. H. (2001) "The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration" i *Public Administration Review*, 61(2), pp.176–183.