

När politiker möter tjänstepersoner:

En studie om Sverigedemokraterna respektive Socialdemokraternas
tjänstepersonssyn



Hedvig Houmann
Elsa Andersson

¹ Illustration: Valero Doval, <https://kollega.se/arbetsmarknad/tjanstemannen-okar-arbetarna-minskar>

Abstract

Ansatsen i denna uppsats är att kartlägga Sverigedemokraterna samt Socialdemokraternas tjänstemannassyn, utifrån deras retorik kring lagförslaget om ett ökat tjänstemannaansvar. För att beskriva tjänstepersonssynen har partiernas retorik jämförts mot fem olika idealtyper för tjänstepersoner. Idealtypens analysens resultat sätts sedan in i en större forskningsdiskurs kring ideologiers syn på förvaltning, avgränsat till populism, för att ge en potentiell förklaring till den kategorisering idealtyperna givit för Sverigedemokraterna. I analysen har vi uppdagat 4 idealtyper. Socialdemokraternas tjänstepersonssyn grundar sig framförallt på byråkraten och demokratins väktare, medan Sverigedemokraterna främst lyfter idealtyperna den politiserade tjänstepersonen och aktivisten. Vidare påvisade materialet ytterligare en tjänstepersonssyn i Sverigedemokraternas retorik, som vi betecknat som den inkompetenta tjänstepersonen. Vidare kan Sverigedemokraternas framställning av tjänstepersoner kopplas till den populistiska ideologins logik och mer övergripande syn på samhället, där det finns en misstänksamhet mot etablissemang och experter.

Nyckelord: Tjänstepersonssyn, Sverigedemokraterna, Socialdemokraterna, populism, idealtypsanalys

Innehållsförteckning

Abstract	2
1. Introduktion	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Syfte och frågeställning.....	5
1.3 Avgränsning.....	6
1.3.1 Begreppsdefinition av Tjänsteperson.....	6
2. Teoretiskt/analytiskt ramverk	7
2.1 Tjänstepersonstyper.....	7
2.1.1 Den politiserade tjänstepersonen.....	8
2.1.2 Aktivisten.....	8
2.1.3 Demokratins väktare.....	9
2.1.4 Den ekonomiska tjänstepersonen.....	9
2.1.5 Byråkraten.....	10
2.2 Analysschema.....	11
2.3 Populism.....	12
3. Metod	13
3.1 Kvalitativ textanalys.....	13
3.2 Idéanalys.....	13
3.3 Idealtyper.....	14
3.4 Tillvägagångssätt.....	14
4. Material	14
5. Analys	17
5.1 Drivkrafter.....	17
5.1.1 Sverigedemokraterna.....	17
5.1.2 Socialdemokraterna.....	19
5.2 Relation till politiken.....	20
5.2.1 Sverigedemokraterna.....	20
5.2.2 Socialdemokraterna.....	20
5.3 Handlingsutrymme.....	21
5.3.1 Sverigedemokraterna.....	21
5.3.2 Socialdemokraterna.....	22
5.4 Sammantagen tjänstepersonssyn.....	23
5.5 Populism som förklaring.....	25
6. Diskussion	27
7. Avslutning	28
8. Källförteckning	30

1. Introduktion

1.1 Bakgrund

Sveriges förvaltningsmodell brukar sägas vila på en dualism mellan förvaltning och den politiska styrningen. Detta stöds bland annat av ett förbud mot ministerstyre vilket ger förvaltningen en större självständighet (Regeringskansliet 2023). Samtidigt finns det alltid en diskussion rörande förvaltningens handlingsutrymme och hur vi kan försäkra att de politiska beslut som tas är de som implementeras. Ett styrningsverktyg som tidigare använts i svensk förvaltningspolitik är tjänstemannaansvaret. Denna lagstiftning innebar att tjänstepersoner kunde dömas för: "tjänstefel (att genom försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosätta vad som åligger tjänstemannen enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet) eller tjänstemissbruk (att som tjänsteman missbruka sin ställning till förfång för det allmänna eller någon enskild)" (Bet. 2022/23:KU24:s.34).

1976 reformerades lagstiftningen till den samtida tjänstefels-lagstiftningen, vilket innebar kraftig avkriminalisering. Det blev en betydligt mer specifik utformning av tjänstefel med färre straffbara handlingar (Bet. 2022/23:KU24:s.34). Idag har frågan återigen blivit aktuell, då de nuvarande regeringspartierna, inklusive Sverigedemokraterna, vill se ett återinförande av tjänstemannaansvaret (Tidöavtalet 2022:61). Socialdemokraterna tillsatte en utredning av frågan i maj 2020. Utredningen som fick namnet *Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner*, bedömde att fördelarna med en utvidgad lagstiftning inte var tillräckligt starka för att överväga nackdelarna (Bet. 2022/23:KU24:s.35-36). Denna slutsats har legat till bakgrund för att övriga partier (C, V, S och MP) vid återkommande tillfällen röstat nej för de motioner som uppkommit i konstitutionsutskottet om en stärkt tjänstefelslagstiftning (2017/18:KU37, beslut; 2021/22:KU27, beslut; 2022/23:KU24, beslut). Partiernas skilda politiska ståndpunkter i frågan tyder på att det finns en diskrepans mellan partiernas syn på tjänstepersoner. Diskussionen om tjänstemannaansvar knyter nämligen an till en större diskurs om tjänstepersoners uppdrag. Ett tydligt exempel är Björn Söders(SD) tweet: "dags att städa upp Myndighetsverige. Bort med asylaktivister från Verket"(Björn Söder 2023) efter att Migrationsverkets generalchef inte fått förlängt uppdrag. Samtidigt som före detta justitieministern Morgan Johansson(S) kallade Sverigedemokraternas kampanj om "storstädning av myndighetsverige" en "fascistisk

utrensning av våra tjänstemän”(Morgan Johansson 2023) på Twitter. Det är mot denna bakgrund som vår undersökning tar fäste där vi vill utforska och kartlägga den skilda tjänstepersonssynen utifrån diskussionen kring ett stärkt tjänstemannaansvar. Vidare definieras Sverigedemokraterna ofta som ett populistiskt ytterhögerparti (Mudde 2022:12 ; Dahlberg, Jungar & Strömbäck 2017:83), framförallt på grund av just sådan retorik som Björn Söder använder sig av. Därav ämnar denna undersökning att se om populistisk forskning kan förklara partiets tjänstepersonssyn.

1.2 Syfte och frågeställning

Vårt syfte är att kartlägga Sverigedemokraterna samt Socialdemokraternas tjänstemannassyn, utifrån deras retorik kring tjänstemannaansvaret. För att beskriva tjänstepersonssyner kommer vi jämföra partiernas retorik mot fem olika idealtyper för tjänstepersoner. Detta kommer sedan att sättas in i en större forskningsdiskurs kring ideologisk syn på förvaltning, avgränsat till populism, för att ge *en* potentiell förklaring till den diskrepans vi tycks se mellan Socialdemokraterna och Sverigedemokraternas tjänstepersonssyner i fråga om tjänstemannaansvaret.

Enligt Peters och Pierre(2019:1524) har governancelitteraturen och forskning om populism i stor utsträckning utelämnat populismens relation till förvaltningen. Dessa områden har oftast studerats separat och populismen har oftast studerats i relation till politikens inputsida. Peters och Pierre(2019) har undersökt relationen mellan populism och förvaltning i en amerikansk kontext. Vi syftar till att göra det i en svensk kontext kopplat till diskussionen om tjänstemannaansvaret. Samtidigt kommer vi inte att titta på Socialdemokraternas koppling till populism då de mycket sällan definieras som ett populistiskt parti.

Mot bakgrund av detta kommer denna uppsats försöka svara på följande frågeställningar:

- Baserat på idealtyper, vilken tjänstepersonssyn uppvisar Socialdemokraterna respektive Sverigedemokraterna i den politik de fört kring tjänstemannaansvaret 2018-2023?
- Hur relaterar Sverigedemokraternas tjänstepersonssyn till nuvarande forskning om populism?

1.3 Avgränsning

För att representera de olika synsätten på tjänstepersoner inom dagens riksdagspartier har vi valt två partier som står på olika sidor om lagförslaget om tjänstemannaansvaret. Valet av Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna gjordes på grund av en önskan att välja de partier som skulle kunna skilja sig mest, för att kunna kartlägga extremerna i Sveriges riksdag. Vi har en tanke om att det finns en koppling mellan tillit till tjänstepersoner och att vara ett etablerat politiskt parti. Därför valde vi Sverigedemokraterna som definieras som ett populistiskt parti (Mudde 2022:12 ; Dahlberg, Jungar & Strömbäck 2017:83) och Socialdemokraterna som har utgjort det svenska politiska etablissemanget under en mycket lång tid.

Som nämnt i bakgrunden har tjänstemannaansvaret varit en särskilt het debatt under vissa perioder. Vår ambition är dock att kartlägga synen på tjänstepersoner i nutid. Därför är det endast intressant att titta på material från de senaste åren. Att gå för långt tillbaka gör att vi inte kan dra några slutsatser om partiet så som det ser ut idag. Därför anser vi att en god utgångspunkt är 2018, det år den senaste debatten blossade upp igen.

Vi har som tidigare presenterats valt att avgränsa oss till tjänstemannaansvaret. Detta är ett sätt att anpassa uppsatsens omfattning efter de givna ramarna. Vi anser att synen som framkommer kopplat till tjänstemannaansvaret bör spegla partiernas tjänstepersonssyn då tjänstemannaansvaret varit en av de stora debatterna inom offentlig förvaltning under de senaste åren. Denna avgränsning innebär att när vi skriver om tjänstepersonssyner är det utifrån den politik som förs kring tjänstemannaansvaret.

1.3.1 Begreppsdefinition av Tjänsteperson

En tjänsteperson definieras av Nationalencyklopedin(n.d) som “löntagare med vanligen arbetsledande eller förvaltande arbete”. Tjänstepersoner är ett mycket brett begrepp och innefattar i sin bredaste definition alla offentligt anställda samt tjänstepersoner inom den privata sektorn(Nationalencyklopedin n.d.). Detta innefattar även privatanställda närbyråkrater, exempelvis lärare på privata skolor. Vi har valt att inte utesluta denna form av tjänsteperson men huvudfokus i den politiska debatten är riktat mot tjänstepersoner anställda inom offentlig sektor, vilket därav även kommer att vara vår fokuspunkt.

I debatten om tjänstemannansvaret verkar huvudfokus ligga på större möjligheter för ansvarsutkrävande av högt uppsatta tjänstemän i en ledande position (Enholm & Strandman 2020). Omfattningen av det ökade tjänstemannaansvaret är dock något som diskuteras i riksdagen. I sin bredaste omfattning tas tjänstemannaansvaret upp som något som ska gälla "tjänstemän" i allmänhet. Vår undersökning syftar därför framförallt på att undersöka synen av det övergripande begreppet "tjänsteperson", utan att utesluta eller begränsa oss till vissa yrkeskategorier eller position i hierarkin.

Vidare kommer vi att använda tjänsteperson som synonym till det mer väletablerade begreppet tjänsteman. Det innebär även att tjänstepersonssyn hänvisar till tjänstemannasyn. I texten kommer dock tjänstemannaansvar kvarstå, eftersom det refererar till en allmän debatt om den specifika lagstiftningen med det namnet.

2. Teoretiskt/analytiskt ramverk

2.1 Tjänstepersonstyper

Syftet med indelningen i nedanstående tjänstepersonstyper är att skapa förutsättningar för en analys med uttömmande kategorier (Esaiasson, Giljam, Oscarsson, Towns & Wängnerud 2017:223-224). Det analytiska ramverket bygger på en sammanvägning av den indelning av tjänstepersoner som Hysing och Olsson (2012) och Lundqvist (2008) gör i respektives texter om tjänstepersoners relation till politiken. Lundqvists demokratiska tjänsteperson har inte någon motsvarighet i Hysing och Olsson. Lundqvists tjänsteperson i en new public management-kontext ses som ett gott komplement till Hysing och Olssons "direktören". Vi har därför valt att slå ihop dessa till den ekonomistyrda tjänstepersonen. Samtidigt har vi valt att bortse från Hysing och Olssons "entreprenören" och "närbyråkraten". De egenskaper som båda dessa besitter fångas redan in av de andra kategorierna och ses därmed som överflödiga.

Vi valde att utgå ifrån specifikt Hysing och Olsson (2012) samt Lundqvist (2008) eftersom de presenterade, vad vi anser är, en mycket god indelning av tjänstepersoner. Båda tar upp relevanta egenskaper för vår undersökning. Deras indelningar är dessutom i stort sätt

uttömmande. Vidare är de etablerade forskare inom statsvetenskapen. I de följande delarna kommer idealtyperna utifrån Hysing och Olsson(2012) samt Lundqvist(2008) att presenteras.

2.1.1 Den politiserade tjänstepersonen

Den politiserade tjänstepersonen präglas av partipolitiska ställningstaganden i sin tjänsteutövning. Det innebär att tjänstepersoner stödjer en partipolitisk grupp/individ, oavsett om politiken går emot professionella värden och sakkunskap. Följaktligen skapas en följsamhet mellan tjänstepersoner och politiker. Tjänstepersoner anställs på basis av denna följsamhet, där meritbaserad anställning ersätts av politiska kriterier (Hysing & Olsson 2012:56). Tjänstepersonen behöver dock inte privat stå bakom de politiska åsikterna, på så sätt skiljer sig den politiserade tjänstemannen tydligt från den nästkommande idealtyp: aktivisten (2.1.2).

Vidare kan politikern övertyga tjänstepersoner att stödja sin politik, beordra tjänstepersoner att vara följsamma samt hota om bestraffning av olika slag ifall det finns en avsaknad av följsamhet (Hysing & Olsson 2012:57). Politisering kan således utföras på ett flertal sätt. Det kan bland annat uppstå i situationer där beslut om fördelning av offentliga värden förflyttas till tjänstepersonernas bord, och tjänstepersonen "tvingas" att ta politiska beslut (Hysing & Olsson 2012: 58).

2.1.2 Aktivisten

Hysing och Olsson(2012:106) definierar aktivisten som en person som "agerar för att förändra staters eller företags policyer och agerande inom en viss fråga". Aktivisten ämnar alltså inte att vara neutral i sitt arbete utan agerar partiskt utifrån personligt engagemang och vilja att göra samhället bättre. Aktivisten använder handlingsutrymmet i tjänstemannarollen för att driva förvaltningen och samhället i enlighet med sina värderingar, och tar på så sätt vara på det handlingsutrymme som aktivisten presenteras med. Aktivisten arbetar även ofta för dessa personliga ideal utanför den offentliga sektorn, till exempel inom en social rörelse. Aktivisten bidrar därmed även med kunskap och kontakter som möjliggör för nätverksmobilisering, vilket ger dem en funktion i förvaltningen. Detta får dock inte visas gentemot allmänheten då aktivisten utåt fortfarande ska vara en neutral tjänsteperson(Hysing & Olsson 2012:105-111).

2.1.3 Demokratins väktare

Till skillnad från aktivisten försöker demokratins väktare inte påverka politikens innehåll utan endast se till att den implementeras på korrekt sätt och upprätthåller demokratistaten (Hysing & Olsson 2012:106). Demokratistaten styrs av ett offentligt etos som består av demokratiska ("folkligt, konstitutionalism och offentlig etik") och ekonomiska värden ("funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet"). Den demokratiska väktaren ska förverkliga det offentliga etoset, och således stå upp för demokratiska processvärden (öppenhet, ömsesidighet, diskussion och ansvar) samt demokratins substansvärden (jämlighet, frihet, rättvisa och solidaritet)(Lundqvist 2008:32). Den demokratiska väktarens uppgifter är att säga ifrån när den stöter på något som bryter mot det offentliga etoset, se till att medborgarna har insyn och möjlighet att påverka politiken. Till sist ska demokratins väktare ge politikerna goda beslutsunderlag. Lundqvist(2008:31) sammanfattar detta som ämbetskurage. Väktaren ska hindra makthavare från att missbruka sin makt, genom exempelvis visselblåsning. Följaktligen drivs demokratins väktare av sin vilja att skapa en mer demokratisk förvaltning som förverkligar det offentliga etoset.

2.1.4 Den ekonomiska tjänstepersonen

I samband med new public managements genomslag har ekonomifokus fått större utrymme inom förvaltningen (Hysing & Olsson 2012:94). Den demokratiska staten består av demokratiska och ekonomiska värden. Den ekonomiska tjänstepersonen prioriterar ekonomivärden (kostnadseffektivitet, produktivitet och funktionell rationalitet) över demokratiska värden. Det ekonomiska styrsystemet och värdena tar därmed över de demokratiska och sociala systemen som styrande av tjänstepersoners målsättningar och agerande (Lundqvist 2008:31-32). Denna ekonomiska rationalitet finns både i tjänstepersonens arbete och i individuella drivkrafter. Individuella incitament styr tjänstepersonens lojalitet, snarare än politiska övertygelser. Därmed ser sig denna tjänsteperson inte heller som en demokratisk väktare, utan kan acceptera missförhållanden om det finns risk att de personligen missgynnas av att påtala dessa (Lundqvist 2008:36-38). Relationen mellan politiker och tjänstemän bygger således på en principal-agent hierarki där den överordnade (principalen) skapar lojalitet genom att belöna tjänstepersonen (agenten) när måluppfyllelse sker. Denna idealtyp bygger i stort på att politiker styr genom övergripande mål- och resultat för att överlämna själva "hur:et" av måluppfyllelse till tjänstepersoner

(framförallt förvaltningscheferna) (Hysing & Olsson 2012:94). Det ger förvaltningschefen (direktören) ett relativt stort handlingsutrymme. Samtidigt bygger principal-agent relationen på en tydlig hierarki.

2.1.5 Byråkraten

Byråkraten ska ses mot bakgrund av en tydligt hierarkisk förvaltning. Tjänstepersoner har en oberoende roll och ska implementera politiska beslut utifrån en neutral position. Därav kännetecknas byråkraten som en *regelföljande agent* där personliga värderingar inte ska blandas in i tjänsteutövningen. Syftet är att skapa en likhet inför lagen samt förutsägbarhet hos medborgarna i hur byråkraten agerar (Hysing & Olsson 2012:40).

Drivkraften hos byråkraten är en lojalitets- och plikt känsla gentemot sin tjänsteutövning som skapas genom en socialisering inom förvaltningen (Hysing & Olsson 2012:41). Samtidigt ska byråkraten besitta expertis inom förvaltningens verksamheter, något som tillförskaffas både genom utbildning och erfarenhet. Denna expertis ska tillämpas sakligt och objektivt, vilket kräver att tjänstepersoner är opartiska gentemot de politiska målen (Hysing & Olsson 2012:41).

2.2 Analysschema

Tabell 1 Analysschema idealtyper av tjänstepersoner

Rubrikerna visar idealtyper baserat på Hysing och Olssons (2012) och Lundquists (2008). Variablerna visar de egenskaper som framställs utgöra de avgörande skillnaderna mellan idealtyperna: drivkrafter, relation till politiken samt handlingsutrymme. Resterande rutor visar de variabelvärden som varje idealtyp kategoriseras av.

		Idealtyper				
		Den politiserade tjänstepersonen	Aktivisten	Demokratins väktare	Ekonomi-tjänstepersonen	Byråkraten
Variabler	Drivkrafter (Det motiv tjänstepersoners arbete drivs av)	Förverkligande av partipolitik	Egen agenda	Följa det offentliga etoset	Ekonomisk rationalitet	Lojalitet och pliktkänsla
	Relation till politiken (Relation mellan politiker och tjänstepersoner och hur tjänstepersoner förhåller sig till politiken)	Nära sammankopplad till visst parti/politiker	Partiskt granskar politikens innehåll	Sakligt granskar politikens implementering	Materiella och individuella incitament för följsamhet	Opartisk
	Handlingsutrymme (Tjänstepersoners möjlighet och begränsningar i att styra sitt eget arbete i förhållande till den politiska styrningen)	Det handlingsutrymme politikern/partiet skapar åt tjänstepersonen	Inget specificerat handlingsutrymme, utan utnyttjar det utrymme som presenteras.	Det handlingsutrymme det offentliga etoset ger	Handlingsutrymme i enlighet med mål- och resultatstyrning	Det handlingsutrymme lagstiftningen ger

2.3 Populism

Populism kan definieras som en tunn ideologi, vilket innebär att dess kärna kan kompletteras med nästan alla andra ideologier. Denna kärna grundar sig på en antagonistisk relation mellan elit och "folket". Det baseras på att samhället är uppdelat i två homogena grupper (Mudde 2022:46), vars relation kan beskrivas som "the people in a morally charged battle against the elites" (Mansbridge & Macedo 2019:60). Populistiska rörelser försöker mobilisera folket som anses vara i majoritet, vars åsikter under en längre period anses ignoreras. Folkets åsikter är dessutom moraliskt "virtuous" medan den kulturella, ekonomiska och politiska eliten är korrupt. Det populistiska partier vill göra är att uttrycka folkets undantryckta allmänvilja (Mansbridge & Macedo 2019:62). Vem som inkluderas i folket är dock inte självklart. Det måste inte vara en homogen grupp men det presenteras framförallt på det sättet. Då folket ger uttryck för en moralisk objektivt korrekt allmänvilja bör folket styra mer direkt utan maktindelning. Där det är det populistiska partiets ledare som kan definiera denna vilja (Mansbridge & Macedo 2019:61,65). Således står populismens kärna inte i kontrast till demokrati men leder till en inskränkning i den liberala demokratins institutioner såsom minoriteters rättigheter, maktindelning eller rättsstatens principer (Mudde 2022:46).

En av de politiska frågor som blivit extra centrala för populister är korruption. Ofta är det de traditionella partierna som framställs som korrupta. Eliten skapar otrygghet med sin "kulturmarxism" genom att manipulerar det "vanliga" folket (Mudde 2022:54). Populister ser experter som en del av eliten. Detta beror på kopplingen mellan populism och antiintellektualism, det vill säga att man hellre litar på "vanliga" människors kunskaper än experter, även i viktiga beslut, på grund av rädsla för att experternas kunskap används för att kontrollera folket (Merkley 2020:25,27).

Vidare använder sig populister av en anti-etablissamangs diskurs som tar vara på en känsla hos folket att politiska beslut tas långt borta (Caramani 2017:58) "As parties relocate from close to society to close to the state, their executive role is strengthened - that is, the function of government at the expense of the function of representation" (Caramani 2017:57). På så sätt anses inte längre de etablerade partierna representera folket.

3. Metod

3.1 Kvalitativ textanalys

Denna uppsats kommer vi använda en kvalitativ textanalys för att undersöka vår frågeställning. Kvantitativ textanalys hade också kunnat passa för denna studie men ofta sägs saker dock inte rakt ut i politiken. För att ta reda på vilka idéer som är rådande behöver vi tolka innehåll som ligger dolt i texten och studera mening i texten. För detta passar kvalitativt tillvägagångssätt bättre. Detta tillvägagångssätt ger större utrymme för tolkning, vilket är viktigt i meningsskapande där helheten av texten inte behöver vara detsamma som “summan av delarna” (Esaiasson et al. 2017:211-213).

3.2 Idéanalys

För att utföra en kvalitativ textanalys kommer vi att applicera en idéanalys på vårt material. Att analysera idéer kräver dock att vi definierar vad en idé är. En idé kan ses som tankekonstruktioner men med en viss stabilitet och varaktighet (Bergström & Svärd 2018:133). Idéer består av verklighetsomdömen (tankar om hur saker och ting *är* utformade), värdeomdömen (tankar om hur saker *bör* vara) samt handlingsföreskrifter (vad som är passande att *göra*). Vi kommer i denna undersökning fokusera på partiernas verklighetsomdömen om tjänstepersoner. Således använder vi ett domänspecifikt angreppssätt, det vill säga att vi tittar på de föreställningar som finns och verkar inom ett begränsat samhällsområde (Bergström & Svärd 2018:137). Vidare baseras idéanalysen på ett antal antaganden, som även denna undersökning kommer att luta sig mot. Ett sådant är att vi kan studera människors tankekonstruktioner indirekt eftersom att idéer lämnar kvar materiella spår. Vi kan genom att analysera dessa materiella spår (texter) beskriva hur idéer som ligger till grund för spåren ser ut (Bergström & Svärd 2018:139). Genom att studera och ordna de idéer som lyfts i motioner, interpellationer, riksdagsdebatter och debattartiklar kan vi, utifrån detta antagande, bena ut partiernas verklighetsomdömen om tjänstepersoner. I denna analys kommer idealtyper som form av idéanalys att användas för att förklara det material vi tittar på.

3.3 Idealtyper

Idealtyper handlar om att kategorisera de idéer och tankar som finns i ett specifikt empiriskt material. Utgångspunkten är att konstruera idealtyper i förhand för att sedan jämföra empiriskt material mot dessa (Bergström & Svärd 2018:147). Idealtyper utgår ifrån de mest utmärkande egenskaperna och skapar alltså en form av renodlad extrembild som inte finns i verkligheten. Därför är målet med idealtypsanalysen inte att avgöra vilken kategori ett partis hela tjänstepersonssyn kan rymmas i, utan hitta den idealtyp där tjänstepersonssynen bäst passar in i (Esaiasson et al. 2017:140-141).

3.4 Tillvägagångssätt

Under denna rubrik ämnar vi att konkretisera vårt användande av idéanalys och idealtyper i genomförandet av undersökningen. Materialet kommer samlas in genom att utifrån sökorden (tjänsteperson, tjänsteman, ämbetsman, tjänstemannaansvar, förvaltningsdebatt, Socialdemokraterna, Sverigedemokraterna), även översätta till engelska, sortera ut det material som handlar om just tjänstemannaansvar och som kan kopplas till det Sverigedemokratiska eller Socialdemokratiska partiet. Nästa steg är sedan att välja ut de delar ur texterna som är relevanta för frågeställningen (se urvalskriterier under punkt 4, material). Det är i sin tur detta material som teorin appliceras på. Analysschemats variabler används för att ställa frågor till varje text, det vill säga frågor om vilka drivkrafter, relationen till politiken och handlingsutrymme som presenteras. Detta görs genom att titta på användningen av specifika meningsladdade ord, samt göra mer helhetliga analyser av textens dolda mening. Målet är att kartlägga vilka idealtyper varje variabel stämmer bäst in i, samt en helhetsbild över i vilken utsträckning respektive partis tjänstepersonssyn stämmer in i idealtyperna. Slutligen appliceras teori och tidigare forskning om populism för att undersöka hur detta kan förklara de syner vi funnit.

4. Material

Det är framförallt partier till höger på en ideologisk vänster-högerskala som är drivande i frågan om en lagändring för hårdare tjänstemannaansvar (2017/18:KU37, Belsut; 2021/22:KU27, Beslut; 2022/23:KU24, Beslut). Därmed finns det naturligtvis mer källor där Sverigedemokraterna presenterar sin politik inom detta område, genom motioner,

debattartiklar och texter på sin hemsida. Socialdemokraterna som varit nöjda med rådande lag har istället hamnat i en position där de som regering (fram till och med oktober 2022) ställts till svars och försvarat sig i kritiska frågor, interpellationer och motioner från oppositionen. Vi har funnit transkriberade riksdagsdebatter, som vi anser vara likvärdiga källor då representanter från båda partierna debatterar sin syn på samma fråga, vid samma tillfälle. Samtidigt som vi värderat likvärdiga källor har vi även behövt vända oss till olika typer av material för respektive parti som komplement till ovan nämnda material. Detta för att ge en så mättad och nyanserad bild av varje parti som möjligt.

Utgångspunkten är att skapa en så mättad bild som möjligt. Vi vill dock belysa att möjligheterna är begränsade av tidsspannet och ordomfånget för denna uppsats. Därför kan vi med säkerhet inte säga att ytterligare källor inte kunnat bidra med detaljer som resultatet i denna uppsats inte tar hänsyn till. Vi argumenterar dock för att ett litet antal texter också passar bra för denna form av djuptolkande textanalys. Enligt Esaiasson (2017:224-225) finns risk att man drar tveksamma slutsatser om man djuptolkar ett för stort material. Tidsbegränsningen i kombination med en djuptolkande ansats gör att reliabiliteten blir högre med ett mindre antal texter. Eftersom vi gjort ett strategiskt urval enligt nedanstående stycke tror vi även att det material vi valt representerar partiernas synsätt i hög utsträckning. Därför kan vi trots ett begränsat underlag dra generella slutsatser som gäller partiernas tjänstepersonssyn.

Vi har gjort ett strategiskt urval, där vi utgått ifrån alla de motioner och interpellationer som nämner tjänstemannaansvar där antingen Socialdemokraterna eller Sverigedemokraterna har varit delaktiga. Vi har även tittat på "svar på skriftliga frågor" på riksdagen.se. Då samtlig information i dessa var upprepningar av sådant som förklaras mer utförligt i andra källor har dessa valts bort. Vi har alltså endast valt bort de källor som innehåller tydliga upprepningar.

Materialet vi använt är oftast undertecknat en eller två enskilda politiker, med undantag från materialet från Sverigedemokraternas hemsida. Då dessa skriver eller talar i rollen som politiker och partirepresentant kommer vi att tolka de åsikter som framförs som representativa för hela partiets tjänstepersonssyn. Nedan följer en lista över valt material.

Sverigedemokraterna:

2021/22:KU27. *Förvaltningsfrågor*. Motion 2021/22:3293 av Enholm (SD), Lindahl (SD), Strandman (SD) & Söderlund (SD)

Sveriges Riksdag. *Debatt om förslag, offentlig förvaltning: Betänkande 2021/22:KU27* [debatt].

- Anförande 54 Mikael Strandman (SD)
 - Anförande 58 Mikael Strandman (SD)
-

2020/21:KU22. *Åtgärder mot institutionaliserad korruption*. Motion 2020/21:601 av Josef Fransson (SD)

Sveriges Riksdag. *Debatt om förslag. Offentlig förvaltning: Betänkande 2020/21:KU22* [debatt]

- Anförande 11 Per Söderlund (SD)
-

Sveriges Riksdag. *Interpellationsdebatt. Tjänstemannaansvar: Interpellation 2018/19:142*. [debatt]

- Anförande 40 Per Söderlund (SD)
-

Sverigedemokraterna (n.d). *Försvara Sverige demokratiskt: Ut ur sandlådan*.

Matheus Enholm och Mikael Strandman. 2020. Stoppa aktivismen på myndigheter. *Svenska Dagbladet*, 22 augusti.

Socialdemokraterna:

Konstitutionsutskottets betänkande: 2022/23:KU24. *Offentlig förvaltning*. Tjänstemannaansvar s33-38.

Sveriges Riksdag. *Debatt om förslag. Offentlig förvaltning: Betänkande 2022/23:KU24*. [debatt]

- Anförande 50 Ida Karkiainen (S)
-

Sveriges Riksdag. *Debatt om förslag. Offentlig förvaltning: Betänkande 2021/22:KU27*. [debatt]

- Anförande 52 Per-Arne Håkansson (S)
-

Sveriges Riksdag. *Debatt om förslag. Offentlig förvaltning: Betänkande 2020/21:KU22*. [debatt]

- Anförande: 14 Per. Arne Håkansson (S)
-

Sveriges Riksdag. Interpellationsdebatt. *Tjänstemannaansvar: Interpellation 2018/19:142*. [debatt]

- Anförande 39 Morgan Johansson (S)
-

Sveriges Riksdag. Interpellationsdebatt. *Ett utvidgat tjänstemannaansvar: Interpellation 2017/18:172*. [debatt]

- Anförande 18 Morgan Johansson (S)
 - Anförande 20 Morgan Johansson (S)
-

5. Analys

Analysens första del är ämnad åt att besvara frågorna: hur partierna ser på tjänstepersoners drivkrafter, vilken relation till politiken respektive parti ser att tjänstepersoner har, samt hur partierna ser tjänstepersonernas handlingsutrymme och hur de anser att handlingsutrymmet tar sig i uttryck. För att se vilka idealtyper som uppdagas i materialet. *Drivkrafter, relation till politiken* och *handlingsutrymme* definieras utifrån analyschemat (tabell 1).

5.1 Drivkrafter

5.1.1 Sverigedemokraterna

I motionen 2021/22:3293 beskriver Matheus Enholm att tjänstepersoner har en "skyldighet att handla sakligt och opartiskt". Samtidigt menar han att tjänstepersoners plikt-känsla har urholkats på flera sätt.

Mest framträdande i Sverigedemokraternas syn på tjänstepersoners drivkrafter är den aktivistiska agendan som presenteras. Vidare beskriver Enholm att tjänstepersoner låter egna intressen styra arbetet eller medvetet fördröjer arbetet. Att "tjänstemän med utländsk bakgrund systematiskt låtit sig vägledas av lojalitet till klanen eller familjen istället för plikten till det allmänna" (Motion 2021/22:3293). Handläggare har enligt Enholm och Strandman (2020) svårt att lämna sitt privata engagemang utanför arbetet genom att

motarbeta vissa typer av ärenden och gynna andra. Vidare skriver Enholm och Strandman (2020) att denna problematik även finns bland högt uppsatta tjänstepersoner, då genusaktivister, asylaktivister och "radikala miljöaktivister" skaffat sig ledande positioner i myndigheter. Dessa exempel visar alltså på en tjänsteperson som drivs av personliga värderingar, och ämnar alltså inte att vara opartisk i sina bedömningar.

Ytterligare ett exempel på Sverigedemokraternas presentation av den egenintresserade tjänstepersonen visas i deras bild av korruption. "Vi slår oss ofta för bröstet och säger att vi inte har någon korruption i Sverige. Men vi vet alla att det finns korruption; den är bara av en annan typ. Det är vänskapskorruption med tjänster och gentjänster" (2021/22:KU27, Debatt anf. 58). Detta leder till att vissa frågor och organisationer favoriseras ekonomiskt av tjänstepersoner (Motion 2020/21:601). Detta kan kopplas till den aktivistiska tjänstepersonens drivkrafter (tabell 1), som i det dolda, nätverkar med de sociala rörelser eller organisationer hen är delaktig i för att driva fram sin egen agenda.

Sverigedemokraterna menar även att korruption innefattar en ideologisk styrning av myndigheter. De menar exempelvis att tjänstepersoner på Brå "levererat desinformation utifrån ett förljuget politiskt narrativ" (Motion 2020/21:601). Det ses även som ett problem att högt uppsatta tjänstepersoner uttrycker sig politiskt, exempelvis i sociala medier. Sverigedemokraterna skriver på sin hemsida att "myndighetschefer och andra högt uppsatta tjänstemän [ofta har] kopplingar till socialdemokratin eller deras stödpartier". Tjänstepersoner presenteras här som lojala mot partipolitiska övertygelser, oavsett om detta går emot professionella kunskaper eller värden. På så sätt kan korrupta tjänstepersoner även kategoriseras in under den politiserade tjänstepersonens drivkrafter (tabell 1), som drivs av att förverkliga partipolitik.

Å andra sidan vill Sverigedemokraterna belysa att detta inte gäller alla tjänstepersoner. Per Söderlund (interpellationsdebatt 2018/19:142, anf. 40) framhåller att "självklart sköter den absoluta merparten av alla ämbetsmän sina sysslor med den integritet och professionalitet som deras yrke kräver, men det finns också de som drivs av en egen agenda eller annan lojalitet än den till myndigheten". Denna mer nyanserade bild är dock i minoritet i det undersökta materialet. I majoriteten av materialet presenteras bara bilden av en tjänsteperson som ses som undermålig i relation till deras ideal om den opolitiska och plikttrogna byråkraten. Den övergripande bilden av tjänstepersoners drivkrafter kan sammanfattas av

Enholm och Strandman (2020) som skriver att "I Sverige /.../ riskerar därmed kommuners, regioners och statens förvaltning att bli redskap för aktivistiska tjänstemän som har en politisk eller privat agenda." Materialet visar sammanfattningsvis ett tydligt mönster där drivkrafterna kan kategoriseras in under aktivisten och den politiserade tjänstepersonen.

5.1.2 Socialdemokraterna

Morgan Johansson (interpellationsdebatt 2018/19:142, anf. 39) betonar i en debatt med Sverigedemokraterna att han inte ser tjänstepersoner som systematiskt drivna av personlig agenda. Sverigedemokraterna presenterar att lagarna som styr förvaltningens arbete inte uppnås i praktiken. Socialdemokraterna däremot betonar istället att dessa lagar speglar verkligheten. Alltså drivs tjänstepersonen av lojaliteten mot sitt ämbete och plikten att uppfylla lagarna. Per-Arne Håkansson (2022/23:KU27, Debatt anf. 52) menar att de tjänstemän han arbetat med och träffat ser på sitt uppdrag som ett arbete "i samhällets tjänst". Morgan Johansson lyfter att tjänstepersoner säger sig arbeta för "det gemensamma bästa" (2020/21:KU22, Debatt anf. 14), och att hans egen erfarenhet är att "den statliga förvaltningen fungerar som det är tänkt. Vi har tjänstemän som fungerar på ett bra sätt och är objektiva alldeles oavsett vem det är som styr. Jag delar absolut inte bilden att det finns något slags allmän aktivism." (interpellationsdebatt 2018/19:142 anf. 39).

För att bekräfta denna bild pekar Socialdemokraterna på Sveriges låga korruptionsnivåer som bevis på tjänstepersoners lojalitet. Då det visar att tjänstepersoner väljer att inte missbruka sitt handlingsutrymme till att gynna sig själv eller sina intressen. "Sverige rankas som ett av de fyra länder i världen som har lägst korruption, högst grad av öppenhet och kontroll av regeringens makt samt högst grad av respekt för grundläggande rättigheter." (interpellationsdebatt 2018/19:142 anf. 39).

Socialdemokraternas betonar sammanfattningsvis att tjänstepersoners mål är objektivitet och ett arbete i samhällets tjänst. På så sätt drivs alltså tjänstepersonen av ideal om likhet inför lagen och plikt gentemot sitt yrke. Således kan Socialdemokraternas beskrivning av tjänstepersoners drivkrafter förklaras av idealtypen byråkraten, vars drivkrafter är lojalitet och plikt känsla. Dock kan uttrycket "i samhällets tjänst" (2022/23:KU27, Debatt anf. 52), samt betoningen på öppenhet som nämns ovan även kategoriseras in under idealtypen demokratins väktare (tabell 1), då dessa värden ingår i det offentliga etoset.

5.2 Relation till politiken

5.2.1 Sverigedemokraterna

På Sverigedemokraternas hemsida förs ett resonemang om tjänstepersonernas relation till Socialdemokraterna. Som nämnts i 5.1.1 hävdar de att “myndighetschefer och andra högt uppsatta tjänstemän [ofta har] kopplingar till socialdemokratin eller deras stödpartier. Med det begränsade tjänstemannaansvaret blir det svårt att utkräva ansvar” (Sverigedemokraterna n.d). Sverigedemokraterna grundar sin politik på ett verklighetsomdöme där tjänstepersoner ses som partipolitiskt lojala gentemot Socialdemokraterna. En sådan relation mellan politik och tjänsteperson kan förklaras av idealbilden den politiserade tjänstepersonen i tabell 1. I enlighet med den bilden är tjänstepersoner nära sammanvävda med ett parti eller politiker.

För att bekräfta deras verklighetsomdöme, lyfter Sverigedemokraterna några exempel. Ett sådant är där tjänstepersoner “inte bara tillåts utan även uppmuntras att delta i opinionsbildande manifestationer på arbetstid” (2020/21:KU22, Debatt anf. 11). Vilket skett i sammanhanget av det upprop som tjänstepersoner på utrikesdepartementet undertecknade under valet 2018 “där man pekade på att en särskild värdegrund skulle gälla på departementet” (2020/21:KU22, Debatt anf. 11). Den värdegrund som de undertecknade krävde sågs som “underliga” och politiska från Söderlunds perspektiv (2020/21:KU22, Debatt anf. 11). Den etiska värdegrund tjänstepersonerna hänvisar till framställs som ett partiskt granskande av politiken, snarare än sakligt grundad i det offentliga etoset, av Sverigedemokraterna. Därmed ses tjänstepersoners relation till politiken stämma bäst överens med den vi finner i aktivisten (tabell 1).

Samtidigt finns det en poäng i att återigen belysa att Sverigedemokraterna även menar att tjänstepersoner i regel klarar av att förhålla sig neutralt till politiken, och att alla inte har en nära relation till politiken. “Jag har också stort förtroende för att våra myndigheter i stort sköts på ett föredömligt sätt” (Interpellationsdebatt 2018/19:142 anf. 40). Således nyanseras deras tjänstepersonsyn till viss del.

5.2.2 Socialdemokraterna

Per-Arne Håkansson (2022/23:KU27, Anf 52) presenterar ett annat perspektiv på relationen mellan stat och tjänsteperson. Han menar att staten har ett ansvar som arbetsgivare att skapa

respekt och tillit mellan ämbetsmän och förtroendevalda. Trots att dessa åskådningar handlar om värdeomdömen säger det något om vilka verklighetsomdömen Socialdemokraterna har. Socialdemokraterna menar nämligen att ämbetsmannakulturen “präglas av en mycket hög kompetens och opartiskhet” (Interpellation 2017/18:172, Anf 20). Opertiskhet kan tolkas som att tjänstepersoner håller sig neutrala i förhållande till politiken som ska implementeras. Detta kan således ses utifrån den byråkratiska idealtypens neutrala relation till politiken (tabell 1). Samtidigt kan opertiskhet ses som ett sakligt granskande av politikens implementering utifrån det offentliga etoset. Framförallt eftersom att Socialdemokraterna framför vikten av att stärka det offentliga etoset som alternativ till ett utvidgat tjänstemannaansvar (2020/21:KU22, Debatt anf. 14).

Håkansson (2020/21:KU22, Anf 14) poängterar även vikten av en meritokratisk anställning. “Den gällande ordningen är att arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs enligt regeringsformen 12 kap. 5 § av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.” Det står i stark kontrast till den politisering som Sverigedemokraterna anses se. Formuleringen “den gällande ordningen” syftar till att den etablerade lagstiftningen följs i nuläget, således är tjänstepersoner inte anställda på basis av politisering utan snarare av byråkratiska ideal.

5.3 Handlingsutrymme

5.3.1 Sverigedemokraterna

Sverigedemokraterna skriver på sin hemsida att de: “vill stärka de rättsstatliga principerna i den svenska förvaltningsmodellen”. I debattartikeln *Stoppa aktivismen på myndigheter* förtydligas denna ståndpunkt då Sverigedemokraterna menar att det inte finns samma möjlighet till ansvarsutkrävande för offentliga verksamheter som för den privata sektorn (Enholm & Strandman 2020). Ståndpunkten om en alltför begränsad möjlighet till ansvarsutkrävande tyder på att Sverigedemokraterna anser att tjänstepersoner har ett allt för okontrollerat handlingsutrymme. Att det i brist på en ansvarsutkrävande rättsprincip finns en risk för att tjänstepersoner använder sitt handlingsutrymme för att bedriva sin egen agenda,

vilket riskerar att statsförvaltningen blir ett redskap för aktivism.

Samma resonemang finns i interpellationsdebatten (2018/19:142 anf. 39) mellan Johansson och Söderlund: "I dag finns förvaltningsrätten och andra mekanismer för att garantera medborgarna en rättvis behandling från myndigheter. Detta hindrar dock inte att myndigheterna upprepar sina fel gång på gång, eftersom påföljder vanligtvis inte kan utdömas mot vare sig myndigheten eller handläggaren." Sverigedemokraterna anser att dagens lagstiftning inte ger några verkliga påföljder. Således kan tjänstepersoner fortsätta göra misstag och utnyttja sitt handlingsutrymme.

Problemet som Sverigedemokraterna presenterar grundar sig således på att tjänstepersoner kommer att exploatera sitt, som Sverigedemokraterna ser det, okontrollerade handlingsutrymme. En sådan bild av tjänstepersoners handlingsutrymme återfinns i idealtypen aktivisten (tabell 1), där aktivisten utnyttjar alla möjligheter för att förverkliga sina egna värderingar.

5.3.2 Socialdemokraterna

Socialdemokraterna har en annan ståndpunkt i frågan då de anser att lagen är tillräcklig i sin nuvarande form. Johansson menar att lagen uppfyller sitt syfte, då det finns en garanterad rättsäkerhet om en individ anser att tjänstepersoner tagit ett felaktigt beslut (Interpellationsdebatt 2018/19:142). "Myndigheterna får alltså i sin verksamhet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen, och de ska vara sakliga och opartiska. Detta är inte bara ord på papper utan någonting som kännetecknar den offentliga förvaltningen och dess företrädare även i praktiken" (Interpellationsdebatt 2018/19:142, Anf 39). Detta följer den byråkratiska idealtypen (tabell 1) där tjänstepersoners handlingsutrymme är tydligt begränsat av befintlig lagstiftning, som i sin tur opartiskt styr tjänstepersonernas arbete.

Socialdemokraterna hänvisar även till utredningen "om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor" vid avslag av motion om tjänstemannaansvar (2022/23:KU24). Utredningen påvisar att en starkt lagstiftning riskerar en hård detaljstyrning eftersom man måste binda tjänstepersoner till ett tydligare regelverk. Vilket oundvikligt leder till ett begränsat handlingsutrymme. Enligt Håkanssons leder detaljstyrning till minskad effektivitet och kvalitet (2022/23:KU27, debatt Anf 52). Ett

mer begränsat handlingsutrymme är således något Socialdemokraterna ser negativt på. Istället läggs fokus på tillitsdelegationen och värdegrundsdelegationen (2020/21:KU22, debatt Anf 14), för att skapa tillit mellan ämbetsmän och förtroendevalda (2022/23:KU27, debatt Anf 52). Värdegrundsdelegationen utgick från rättsliga värdegrundsprinciper såsom respekt för lika värde, frihet och värdighet (Regeringskansliet 2016:14). Att lägga vikt vid denna delegation tyder på att Socialdemokraterna föredrar ett starkt offentligt etos för att bygga ut ansvarsutkrävande inom förvaltningen. Ett sådant antagande stöds av att Johansson lagt vikt vid statskontorets arbete med att “utveckla en etisk kompass och en förmåga att hantera svåra situationer och dilemman” istället för ett utvidgat tjänstemannaansvar (Interpellation 2017/18:172, anf 18). Således finns det en tydlig koppling till idealbilden demokratins väktare i tabell 1, där handlingsutrymmet styrs av det offentliga etoset, det vill säga av värden såsom jämlikhet, rättvisa, och öppenhet. Detta resonemang följer även av forskning om hur tjänstemannarollen har förändrats under de senaste decennierna. Förvaltningspolitiken på Socialdemokraternas initiativ har gått mot en professionalisering, med ledordet “låt proffsen vara proffs” (Sundström 2019:63). Det kommer som en reaktion på förvaltningens ekonomistyrning, då man vill förflytta sig från hierarkisk styrning till en mer tillitsbaserad “där de professionella ska ges ökat handlingsutrymme att själva fatta beslut på basis av sina expertkunskaper” (Sundström 2019:63).

5.4 Sammantagen tjänstepersonssyn

Utifrån diskursen kring tjänstemannaansvaret framgår det att både Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna har två relativt enhetliga bilder av tjänstepersoner. Socialdemokraterna framför främst en bild av tjänstepersonen som driven av sin *lojalitet* och *pliktkänsla*, samt en vilja att arbeta för medborgaren och därigenom förverkliga det offentliga etoset. Samtidigt lyfter de vikten av en tydlig värdegrund som utgångspunkt för ett *sakligt granskande* av politikens implementering, tillsammans med att Sveriges förvaltning utmärker sig med sin *opartiskhet* i relation till politiken. Slutligen lyfter de hur tjänstepersoner arbetar både utifrån det *offentliga etoset* och den *befintliga lagstiftningen*, och det är detta som utgör begränsningen för tjänstepersonernas handlingsutrymme. Således är det idealbilderna demokratins väktare och byråkraten som förklarar Socialdemokraternas syn på bästa sätt. Vidare skiljer sig Socialdemokraterna sig från Sverigedemokraterna i att denna syn ofta är

grundad på politikernas egen relation till förvaltningen och tjänstepersoner.

Sverigedemokraterna anser att det finns ett stort problem med tjänstepersoner som arbetar i Socialdemokraternas tjänst, och drivs således av att *förverkliga deras partipolitik*. Samt att det är ett utbrett problem med tjänstepersoner som *drivs av en egen agenda*. Relationen mellan politiker och tjänstepersoner definieras följaktligen av en nära sammankoppling till Socialdemokraterna och dess politiker. Där tjänstepersoner även *partiskt granskar politikens innehåll* utifrån sin egen agenda. Detta har tjänstepersonerna möjlighet till eftersom att deras handlingsutrymme är till stor del okontrollerat, vilket ger ett utgångsläge där tjänstepersoner kan utnyttja det utrymme de presenteras med. Därav är det främst aktivisten och den politiserade tjänstemännen som uppdragas i Sverigedemokraternas syn på tjänstepersonen. Värt att tillägga är det faktum att Söderlund (interpellationsdebatt 2018/19:142 anf. 40) nämner att detta inte gäller för alla tjänstepersoner, och att de generellt sett har förtroende för stora delar av förvaltningen vilket tyder på en mer nyanserad syn. Utifrån materialet framgår dock inte den aktivistiska och politiserade tjänstepersonen som ett undantag utan snarare en regel, då den lyfts i betydligt större utsträckning.

Följaktligen kan det konstateras att det finns en tydlig skillnad i synen på tjänstepersoner i de olika partierna. Av materialet att finna indikerar skillnaden i tjänstepersonssyner att Sverigedemokraterna har en mer negativ syn på tjänstepersoner. Detta är inte att säga att den politiserade tjänstepersonen eller aktivisten måste vara ett negativt laddat ideal. Utan denna slutsats kan dras utifrån de värdeomdömen partierna har. Båda partierna vill se en objektiv och opartisk förvaltning, som följer rättsprinciperna (Motion 2021/22:3293; Interpellationsdebatt 2017/18:172 anf. 18). Skillnaden är att Sverigedemokraterna anser att tjänstepersonerna idag är betydligt längre ifrån detta ideal. Aktivisten eller den politiserade tjänstepersonen är därav någonting man vill arbeta sig ifrån genom ett utökat tjänstemannaansvar. Under nästkommande rubrik kommer de tjänstepersonssyner vi uppdragat analyseras utifrån forskning om populism.

5.5 Populism som förklaring

I detta stycke kommer forskning av Mudde (2022) och Mansbridge & Macedo (2019) användas för att hitta möjliga orsaker till de skillnader vi funnit i tjänstepersonssyner. Vidare kommer Caramani (2017) och Pierre & Peters (2019) användas för att analysera möjliga konsekvenser av dessa tjänstepersonssyner.

Populism grundas på att det finns en undantryckt allmänvilja som man vill förverkliga (Mansbridge & Macedo 2019:62). Den liberala demokratins rättsprinciper om maktindelning och minoriteters rättigheter ska inte förhindra denna vilja att förverkligas, utan den ska ta sig i uttryck helt utan restriktioner (Mudde 2022:46). Den svenska förvaltningsmodellen bygger på att förvaltningen har en viss självständighet (Pauloff & Quist 2010:5). Samtidigt är kampen mellan eliten och folket grundläggande för populismen (Mudde 2022:46). Experter såsom tjänstepersoner anses tillhöra eliten och är således inte representativa för "folket". Därav är denna förvaltningsmodell ett hinder för att totalt uppfylla folkets moraliskt och objektivt korrekta "allmänvilja". Som tas upp i punkt 5.3.1 vill Sverigedemokraterna skapa mer kontroll över tjänstepersoners handlingsutrymme genom tjänstemannaansvaret. Således följer det populismens logik att partiet vill använda sig av denna lagstiftning för att skydda allmänviljan de korrumpa, politiserade och aktivistiska tjänstepersonerna.

Samtidigt är populismen paradoxal. Den allmänna viljan identifieras och representeras av de populistiska ledarna. Att inskränka makten för dessa vore att bortse från folkets vilja. Vilket innebär att "questioning the leadership is automatically questioning the will of the people" (Caramani 2017:61). Följaktligen följer det populismens logik att arbeta för en politiserad förvaltning när populisterna har den exekutiva makten. Detta bekräftas av forskning som menar att vi kan förvänta oss en allt mer utbredd politisering av förvaltningen vid maktskifte. Detta eftersom att populistiska partier antar att "the civil servants in place are servants of the old, corrupt system and therefore need to be sidelined or replaced" (Pierre & Peters 2019:1528). Sverigedemokraterna är inte ett regeringsparti, således kan vi inte med säkerhet veta hur de hade agerat i en sådan position. Däremot har Sverigedemokraterna fått ett större inflytande över den exekutiva makten genom att vara en del av regeringsunderlaget (Tidöavtalet 2022). Som nämnts i bakgrunden drivs en kampanj om att "rensa myndighetssverige", således indikerar det på att det med regeringskifte finns en större sannolikhet för att man byter ut myndighetschefer. Frågan är dock vem som ska ersätta de

tjänstepersoner som får lämna. Pierre & Peters menar att vi kan förvänta oss att populistiska partier byter ut tjänstepersoner gentemot partipolitiskt lojala då man saknar förtroende för den etablerade förvaltningen (Pierre & Peters 2019:1528). Utifrån den politiserade tjänstepersonsbilden som Sverigedemokraterna för fram är det tydligt att partiet saknar förtroende för många av de nuvarande tjänstepersonerna. Således är det inte omöjligt att de i maktposition hade politiserat förvaltningen av rädslan att deras politik annars inte förverkligats.

Sverigedemokraterna uppvisar till viss del den homogena syn på experter, och därmed tjänstepersoner, som är karaktäristiskt för populistiska partier. Sverigedemokraterna har inte en homogen bild av *alla* tjänstepersoner, men alla tjänstepersoner som ses som aktivistiska eller politiserade framställs däremot på ett homogent sätt. I (Motion 2020/21:601) ges förslag om att lägga ner SIDA, Brå och Jämställdhetsmyndigheten på grund av den korruption och politisering som dessa myndigheter är drabbade av. Detta tyder på en bild av tjänstepersoner på dessa arbetsplatser som en homogen grupp där alla har samma intressen. Det är den socialdemokratiska politiken som driver de politiserade tjänstepersonerna samt genusaktivister, asylaktivister och radikala miljöaktivister som utgör de aktivistiska tjänstepersonerna. Ingenstans i materialet nämns högerpolitik eller aktivism kopplad till mer högerkodade ideal som en del av problemet med aktivistiska eller politiserade tjänstepersoner. En möjlig förklaring till detta är att populisterna har ett anti-etablissemang fokus, där man menar att den politiska eliten inte längre representerar folkets vilja (Caramani 2017:57). Socialdemokraterna är ett av Sveriges mest etablerade partier på det sätt att de sammanlagt styrt Sverige i över 50 år (Sveriges Riksdag, n.d), således kan de ses som definitionen av det svenska politiska etablissemang, och den självklara antagonistiska gruppen för Sverigedemokraterna.

Söderlunds (Interpellationsdebatt 2018/19:142 anf. 40) resonemang om att han har förtroende för majoriteten av tjänstepersoner gör dock att Sverigedemokraterna inte fullt ut kan sägas bedriva den populistiska retoriken om två homogena och antagonistiska grupper. Snarare kan Sverigedemokraternas tjänstepersonssyn sägas ha tendenser åt detta håll. Vilket är något som diskuteras ytterligare under nästkommande rubrik.

6. Diskussion

Sverigedemokraterna kan som ovan nämnt anses ha en mer nyanserad bild av tjänstepersoner i helhet då de betonar att aktivistiska och politiserade tjänstepersoner inte nödvändigtvis är representativa för hela förvaltningen. Socialdemokraterna däremot framhåller nästan uteslutande den objektiva och byråkratiska tjänstepersonen och kan därmed sägas ha en mer homogen bild av tjänstepersoner i helhet. Som nämnts i analysen grundar sig denna bild framförallt på politikernas egen upplevda relation med tjänstepersoner. Socialdemokraterna har, till skillnad från Sverigedemokraterna, suttit vid makten i längre perioder och verkar på så sätt ha byggt tillit under sitt långa samarbete med förvaltningen. Tanken om att tillit bildas när man möter varandra ofta, att det tar tid att bygga upp förtroende, är en intressant alternativ förklaring till skillnader i tjänstepersonssyner som kan vara värd att forska vidare om. I vår undersökning har vi dessutom valt att inte lyfta teorier anpassade till Socialdemokraterna, vilket gör att vi inte kan förklara Socialdemokraternas tjänstepersonssyn utförligare än att koppla dem till att Socialdemokraterna inte är populistiska. Vidare studier hade kunnat undersöka orsakerna till denna skillnad djupare, genom att undersöka tillit och förtroendeskapande. Det hade även varit intressant att utforska vilka konsekvenser dessa tjänstepersonssyner har för de tjänstepersoner som är subjekten för det.

Analysen tyder även på att partierna har en skild syn på vad objektivitet innebär. Som tidigare lyft i analysen skrev tjänstepersoner på utrikesdepartementet under ett upprop om värdegrunden på utrikesdepartementet, vilket sågs som aktivistiskt från Sverigedemokraternas sida (2020/21:KU22, Debatt anf. 11). Socialdemokraterna däremot uppmuntrar och vill stärka fokus på värdegrundsarbete och offentlig etos, där de hänvisar till värdegrund/offentligt etos som alternativ till tjänstemannaansvaret. Således verkar en objektiv tjänsteperson vara någon som följer rådande värdegrund enligt Socialdemokraterna. Däremot tycks inte Sverigedemokraterna instämma med denna syn. Således kan vi fråga oss vad en objektivt tjänsteperson innebär? Vad vi kan se påstår inte Sverigedemokraterna att det inte ska finnas en värdegrund inom förvaltningen. De ifrågasätter däremot objektiviteten i den rådande värdegrunden. Således är det intressant att fråga hur man avgör vilken värdegrund som är objektiv och vad som ska ingå i det offentliga etoset mer konkret?

Slutligen nämner inte någon av partierna idealtypen: den ekonomiska tjänstepersonen, som var en del av det teoretiska ramverket. Däremot framkom det efter att materialet behandlats en typ av tjänstepersonssyn som inte passade in i vårt ramverk. Sverigedemokraterna (Enholm & Strandman 2020; Motion 2021/22:3293) tar även upp en bild av tjänstepersoner som otillräckliga och inkapabla att utföra sin uppgift. Vårt ramverk utgår från idealtyper som grundar sig i någon form av systematik, det vill säga att det sätt som tjänstepersoner handlar på/framställs på också kan kopplas till medvetna val från tjänstepersoners sida.

Sverigedemokraterna tar dock upp “skattepengar som slösas bort på grund av felaktiga beslut, dåliga analyser, slarv” (Enholm & Strandman 2020) samt att “vissa myndighetschefer inte besitter tillräcklig kunskap om sin egen verksamhet” (Motion 2021/22:3293). Detta är en bild av en tjänsteperson som oavsiktligt går ifrån lagstiftning och tjänstepersonsideal. Även om resultatet kan bli att en viss politik eller intresse gynnas kan detta inte kategoriseras som aktivisten eller den politiserade tjänstepersonen, då syftet/drivkraften var objektivitet, till skillnad från aktivisten som medvetet för en partisk agenda. Denna tjänsteperson kan dock inte heller kategoriseras som byråkraten då den inte lyckas uppnå de ideal hen strävar efter. Sammanfattningsvis missar den indelning vi gjort det som kan sammanfattas som *den inkompetenta tjänstepersonen*. Vilket hade varit en intressant utgångspunkt för fortsatta studier.

7. Avslutning

I denna undersökning har vi ämnat att besvara frågeställningen: Baserat på idealtyper, vilken tjänstepersonssyn uppvisar Socialdemokraterna respektive Sverigedemokraterna i den politik de fört kring tjänstemannaansvaret 2018-2023? I vår analys har vi uppdagat 4 idealtyper. Socialdemokraternas tjänstepersonssyn grundar sig framförallt på byråkraten och demokratins väktare, medans Sverigedemokraterna främst lyfter idealtyperna den politiserade tjänstepersonen och aktivisten. Vidare fanns det ytterligare en idealtyp i Sverigedemokraternas retorik: den inkompetenta tjänstepersonen, som materialet påvisade. Detta ger oss en större förståelse för den politik respektive parti bedriver. I bakgrunden nämndes Björn Söders och Morgan Johanssons tweet. Deras skilda retorik kan förklaras av de tjänstepersonssyner vi uppdagat. Det gör det tydligt att Sverigedemokraterna ser tjänstepersoner som ett problem. Där det utifrån deras tjänstepersonssyn blir logiskt med ett

stärkt tjänstemannaansvaret. Medans Socialdemokraternas tjänstepersonssyn förklarar varför de inte ser något behov av ett utvidgat tjänstemannaansvar.

Vi har även besvarat frågeställningen: Hur relaterar denna tjänstepersonssyn till nuvarande forskning om populism? Populistisk teori förklarar orsakerna till diskrepansen i Socialdemokraterna och Sverigedemokraternas tjänstepersonssyner med populistiska partiers antagonistiska motsättning mellan folket (med den rena allmänviljan) och eliten. Sverigedemokraternas framställning av tjänstepersoner kan kopplas till den populistiska bilden av experter som en del av den korrupta eliten. Utifrån teori om populism har vi även diskuterat skillnaderna mellan populistiska partiers tjänstepersonssyn i opposition respektive regeringsposition. Sverigedemokraterna idag kräver en mer oberoende förvaltning från Socialdemokraterna, men utifrån teorin finns en möjlighet att detta kommer förändras till att eftersöka mer politiserade tjänstepersoner om de skulle få regeringsmakt. Samtidigt frågar vi oss om det finns andra förklaringsfaktorer värda att utforska såsom att Socialdemokraterna suttit i regering längre än något annat parti, och på så sätt skapat ett starkt förtroende för förvaltningen. Detta är något som vore intressant för framtida forskning.

8. Källförteckning

Bergström, G. & Svärd, P.-A. (2018). Idé- och ideologianalys. I Boréus, K. & Bergström, G. (red.) *Textens mening och makt*. Studentlitteratur, 133-176.

Bet. 2022/23:KU24. *Offentlig förvaltning*. Sveriges Riksdag. s33-38
<https://data.riksdagen.se/fil/C8B2AFEC-5BFA-4D5E-B005-B447840CAB04>

Caramani, D. (2017). Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and their Critique to Party Government. *American Political Science Review* 111(1):54-67. doi:10.1017/S0003055416000538

Dahlberg, S., Jungar, A.-C. & Strömbäck, J. (2017). Sweden - No Longer a European Exception. I Aalberg, T., Esser, F., Reinemann, C., Strömbäck, J. & de Vresse, C. H. (red.). *Populist Political Communication in Europe*. Rothledge

Enholm, M. & Mikael, S. (2020). Stoppa aktivismen på myndigheter. *Svenska Dagbladet*, 22 augusti. <https://www.svd.se/a/8m39qA/sd-stoppa-aktivism-pa-myndigheter>

Esaiasson, P., Giljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. & Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 5 uppl., Wolters Kluwer.

Håkansson, P.-A. anf 14. Debatt om förslag. *Offentlig förvaltning: Bet. 2020/21:KU22*.

Sveriges Riksdag.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/offentlig-forvaltning_H801KU22

Håkansson, P.-A. anf 52. Debatt om förslag. *Offentlig förvaltning: Bet. 2021/22:KU27*.

Sveriges Riksdag.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/offentlig-forvaltning_H901KU27

Hysing, E. & Olsson, J. (2012). *Tjänstemän i politiken*. Studentlitteratur.

Johansson, M. [@johanssonmorgan]. (2023). *Så här ser den fascistiska utrensningen av tjänstemän ut. Med Moderaternas, Kristdemokraternas och Liberalernas goda minne*.

[Twitterinlägg], 27 april. <https://twitter.com/johanssonmorgan/status/1651647537827160087>

Johansson, M. anf 18. Interpellationsdebatt. *Ett utvidgat tjänstemannaansvar: Interpellation 2017/18:172*. Sveriges Riksdag.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/interpellation/ett-utvidgat-tjanstemannaansvar_H510172

Johansson, M. anf 20. Interpellationsdebatt. *Ett utvidgat tjänstemannaansvar: Interpellation 2017/18:172*. Sveriges Riksdag.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/interpellation/ett-utvidgat-tjanstemannaansvar_H510172

Johansson, M. anf. 39. Interpellationsdebatt. *Tjänstemannaansvar: Interpellation 2018/19:142*. Sveriges Riksdag.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/interpellation/tjanstemannaansvar_H610142

Karkiainen, I. anf. 50. Debatt om förslag. *Offentlig förvaltning: Bet. 2022/23:KU24*. Sveriges Riksdag.

<https://data.riksdagen.se/fil/C8B2AFEC-5BFA-4D5E-B005-B447840CAB04>

Lundquist, L. (2008). Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningsetiken. I *Etik i medborgarnas tjänst. En antologi om förvaltningsetik*. Verva, Verket för förvaltningsutveckling.

Mansbridge, J. & Macedo, S. (2019). Populism and Democratic Theory. *Annual Review of Law and Social Science*, 15: 59–77.

Merkley, E. (2020). Anti-Intellectualism, Populism, and Motivated Resistance to Expert Consensus. *Public Opinion Quarterly*, 84(1): 24–48. <https://doi.org/10.1093/poq/nfz053>

Motion 2021/22:3293. *Förvaltningsfrågor*.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/forvaltningsfragor_H9023293

Motion 2020/21:601. *Åtgärder mot institutionaliserad korruption*.

www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/atgarder-mot-institutionaliserad-korruption_H802601

Mudde, C. (2022). *Ytterhögern idag*. Studentlitteratur.

Nationalencyklopedin (n.d.). Tjänsteman. Tillgänglig: Nationalencyklopedin. [2023-05-20]

Peters, B. G. & Pierre, J. (2019). Populism and Public Administration: Confronting the Administrative State. *Administration & Society*. 51(10):1521-1545

DOI:n10.1177/0095399719874749

Pauloff, A. & Quist, J. (2010). "Om offentlig sektor: Centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning". *Statskontoret*.

<https://www.statskontoret.se/siteassets/publikationer/om-offentlig-sektor-1-11/om-offentlig-sektor-7.pdf>

Regeringskansliet. (2023). Myndigheter och bolag med statligt ägande.

<https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/myndigheter-och-bolag-med-statligt-agande/>

Strandman, M. anf. 54. Debatt om förslag, *Offentlig förvaltning: Bet. 2021/22:KU27*.

Sveriges Riksdag.

https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/offentlig-forvaltning_H901KU27

Strandman, M. anf. 58. Debatt om förslag, *Offentlig förvaltning: Bet. 2021/22:KU27*.

Sveriges Riksdag.

https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/offentlig-forvaltning_H901KU27

Sverigedemokraterna (n.d). *Försvara Sverige demokratiskt: Ut ur sandlådan*.

<https://sd.se/vad-vi-vill/forsvara-sverige-demokratiskt/>

Sveriges Riksdag. Bet. 2017/18:KU37. Beslut.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/offentlig-forvaltning_H501KU37#stepBeslut

Sveriges Riksdag. Bet. 2021/22:KU27.

Beslut. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/offentlig-forvaltning_H901KU27#stepBeslut

Sveriges Riksdag. Bet. 2022/23:KU24. Beslut.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/offentlig-forvaltning_HA01KU24#stepBeslut

Sundström, G. (2019). "Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv".
Nordisk Administrativ Tidsskrift, 96(1):57-72.
https://www.su.se/polopoly_fs/1.642853.1673862930!/menu/standard/file/Artikeln%20Statstjarna%CC%88nstemannarollen%20och%20FP.pdf

Söderlund, P. anf. 11. Debatt om förslag. *Offentlig förvaltning: Bet. 2020/21:KU22*. Sveriges Riksdag.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/offentlig-forvaltning_H801KU22

Söderlund, P. anf. 40. Interpellationsdebatt. *Tjänstemannaansvar: Interpellation 2018/19:142*. Sveriges Riksdag.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/interpellation/tjanstemannaansvar_H610142

Söder, B. [@bjornsoder]. (2023). *Dags att städa upp Myndighetssverige. Bort med asylaktivister från Verket*. [Twitterinlägg], 13 februari.
<https://twitter.com/bjornsoder/status/1625141882270453761>

Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige. (2022).