

DN Debatt. "Politiska framgångsrecept blir fatala i förvaltningen"



Uppdaterad 2024-10-03 Publicerad 2024-10-02



Att vara partisk och ta ställning är själva livsluften för de som verkar inom politiken. Men när beslut väl ska implementeras gäller andra principer, skriver artikelförfattaren. Foto: Magnus Hallgren

DN DEBATT.

Anna Kinberg Batras uppgång och fall som först M-politiker och senare Stockholms högsta ämbetsman visar på en tudelning i det demokratiska styrelseskicket. Retorik och partiskhet är helt i sin ordning i den ena sfären – men helt fel i den andra. När rekrytering av tjänstemän politiseras är det lätt att misslyckas, skriver statsvetaren Bo Rothstein

Den omfattande och [skarpa kritiken](#) av Anna Kinberg Batra från Justitieombudsmannen, och regeringens beslut att hon [inte kan fortsätta på posten](#) som landshövding i Stockholm avtäcker på ett intressant sätt att vår svenska demokrati – liksom andra liberala demokratier – består av två olika sfärer med tämligen oförenliga logiker. När principer som är fullt

acceptabla i den ena sfären tillämpas i den andra så uppstår, som i detta fall, svårartade konflikter och problem.

Denna tudelning av det demokratiska styrelseskicket är föga uppmärksammas i debatten och har en tämligen undanskymd roll i den offentliga diskussionen, och även i den undervisning om demokrati som sker i skolor och för de som invandrar till Sverige.

I partisfären, som statsvetare ofta benämner det demokratiska systemets inflödessida, återfinner vi välkända företeelser som de allmänna valen, de politiska partierna med sina stöd- och lobbyorganisationer och de politiska ideologierna. Här gäller det för de som vill vara aktiva och påverka att "ta parti" för olika intressen och mobilisera väljarna för olika frågor.

Att vara partisk, att ta ställning för något som man av ideologiska skäl anser vara rätt och riktigt, är själva livsluften för de som är verksamma i partisfären. Men när kruttröken väl lagt sig och riksdagen (eller kommunfullmäktige) fattat sitt beslut, så ska detta handhas av implementeringssfären, det vill säga av en offentlig förvaltning där helt annorlunda principer ska gälla.

Grundlagen är synnerligen tydlig på denna punkt. När en offentlig förvaltningsuppgift ska genomföras gäller principerna opartiskhet, saklighet och likhet inför lagen – vilket är raka motsatsen till den partiskhet som dominerar i partisfären.

Ibland framställs detta som en motsättning mellan demokrati och rättsstat men olikheterna går mycket djupare än så

Att vara partisk är således helt i sin ordning i den ena sfären men helt fel i den andra. Det gäller såväl vid rekrytering av personal som vid beslut om sakfrågor. Lagstiftningen om jäv är mycket tydlig: Du får som tjänsteman i den offentliga förvaltningen över huvud taget inte befatta dig med ett ärende där din opartiskhet kan ifrågasättas.

Ibland framställs detta som en motsättning mellan demokrati och rättsstat, men olikheterna går mycket djupare än så. Skillnaderna mellan dessa två sfärer stannar nämligen inte vid vad som är rättsligt reglerat. Ser man efter lite mer noggrant hittar vi ytterligare ett antal skillnader som är värda att beakta.

För att nå framgång i partisfären är retorik centralt. Ledande politiker förväntas vara retoriskt skickliga. I implementeringssfären är det i stället saklighet som är idealet, det vill säga att man inte använder retorik, utan enbart anför argument som har direkt relevans för ärendet i fråga, enligt de regler och lagar som gäller.

Implementeringssfären karakteriseras av den rakt motsatta principen om opersonlighet

Vidare är partisfären starkt präglad av personcentrering med ett starkt fokus på enskilda ledande politiker.

Implementeringssfären karakteriseras av den rakt motsatta principen om opersonlighet, vilket betyder att det alls inte ska spela någon roll vilken tjänsteman i förvaltningen som fattar beslutet.

Maktförhållandena i partisfären styrs av antalet röster som partierna kan få samt deras förmåga till strategiskt-taktiskt agerande i förhållandet till övriga partier.

Implementeringssfären är i stället styrd av gällande lagar och också av de offentliga professionernas etik. Att agera taktiskt ses som dubiöst.

För att göra karriär i partisfären är ideologisk lojalitet central medan det inom den offentliga förvaltningen är meriter i form av visad yrkesmässig kompetens som gäller. Underlag för beslut i partisfären vilar som regel på ideologisk grund medan vi förväntar oss att beslutsunderlag i implementeringssfären ska vila på "vetenskap eller beprövad erfarenhet", det vill säga vara kunskapsstyrd.

Sist men inte minst är det förmågan till ideologisk mobilisering som räknas i partisfären, medan den offentliga förvaltningen förväntas vara politiskt neutral. Det ska framhållas att båda sfärerna kan urarta – inflödessidans retorik kan övergå i demagogi och den ideologiska mobiliseringen till populism och mobbvälde. Utförarsidans saklighet och opartiskhet kan degenerera till överdrivet byråkratiskt krångel och maktmissbruk.

Det är länder som framgångsrikt förmår hålla dessa två olika sfärer i det demokratiska styrelseskicket åtskilda som når bäst resultat

Den forskning som jag varit engagerad i ger tydliga empiriska resultat härvidlag. Det är länder som framgångsrikt förmår hålla dessa två olika sfärer i det demokratiska styrelseskicket åtskilda som når bäst resultat vad gäller att åstadkomma mänsklig välfärd för sina invånare.

Länder (och regioner/städer) där man exempelvis bortser från principer som opartiskhet och meritokrati och i stället politiserar rekryteringen av personal till den offentliga förvaltningen lyckas regelmässigt betydligt sämre. I stället drabbas de ofta av omfattande och svårartad korruption, vilket undergräver befolkningens förtroende.

Tilläggas ska att ett flertal studier visar att när människor i demokratiskt styrda länder tar ställning till om de uppfattar sitt styrelseskick som legitimt så är visserligen deras demokratiska rättigheter i förhållandet till partisfären viktiga för dem, men än mer betydelsefullt är om de anser att den offentliga förvaltningen respekterar principen om likhet inför lagen, och att den är kompetent och icke-korrupt.

”Var sak på sin plats” lyder som bekant ordspråket

Vad vi ser i fallet Anna Kinberg Batra förefaller vara att hon som landshövding tillämpat den logik som hon varit präglad av i sin verksamhet som partiaktiv, och som tidvis var så framgångsrik att hon nådde ställningen som partiordförande för Moderaterna. Men denna logik visade sig vara fatal när hon skulle verka som hög tjänsteman i den offentliga förvaltningen.

”Var sak på sin plats” lyder som bekant ordspråket, vilket i detta fall innebär att den handlingslogik som är fullt legitim i partisfären kommer att uppfattas som illegitim i implementeringssfären. Utifrån vad som rapporterats i medier om denna sak framgår att Anna Kinberg Batra inte insåg vikten av denna skillnad mellan politikens två sfärer.

[Läs fler artiklar från DN Debatt.](#)

Text

Bo Rothstein, seniorprofessor vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.