



GÖTEBORGS  
UNIVERSITET

# I EN VÄRLD FULL AV VÄRDEN

En explorativ fallstudie av arbetet med offentligt etos  
på kommunal nivå

Andreas Amdell  
Julia Falkenberg

Program: Kandidatprogrammet i offentlig förvaltning, 180 hp  
Kurs: Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, 15 hp (FH1504)  
Nivå: Grundnivå  
Termin/år: VT/2017  
Handledare: Lena Lindgren  
Examinator: Gregg Bucken-Knapp

## **Sammanfattning**

I denna kandidatuppsats har vi studerat om och hur arbetet med frågor om offentligt etos uttrycks på kommunal nivå, då det till skillnad från statlig nivå inte finns någon gemensam värdegrund för kommunalt anställda. I vår uppsats har vi utifrån Lennart Lundquists teori om offentligt etos gjort en explorativ fallstudie av Öckerö kommun för att besvara frågan; *Om och hur uttrycks offentligt etos i Öckerö kommun och hur upplevs det av anställda tjänstemän?* Vi har genomfört både en textanalys och intervjuer och kommit fram till ett resultat som visade sig både gå emot och förstärka Lundquists teori. Utifrån vår studie kan vi också konstatera att tjänstemännen i Öckerö kommun till stor del har tydliga arbetsmetoder för att uppnå de värden som innesluts av offentligt etos, men att de upplever att mycket kan förbättras.

## **Förord**

Denna kandidatuppsats genomfördes vårterminen 2017 vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet. Under arbetet med uppsatsen har vi dragit många lärdomar om hur verkligheten ser ut för kommunala tjänstemän, vilket vi i hög grad uppskattar. Vi vill tacka både vår handledare Lena Lindgren för den vägledning vi fått, och de tjänstemän i Öckerö kommun som ställt upp på intervjuer. Stort tack.

19 maj 2017, Göteborgs Universitet

Andreas Amdell och Julia Falkenberg

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b>	<b>1</b>
1.1 Offentligt etos och problemformulering .....	1
1.2 Syfte och forskningsfråga .....	3
<b>2. Tidigare forskning</b>	<b>3</b>
2.1 Offentligt etos .....	3
2.2 Tjänstemannens roll och skyldigheter .....	4
2.3 Kommuners värdegrundsarbete .....	5
<b>3. Teori</b>	<b>7</b>
3.1 De sex grundprinciperna .....	7
3.2 Tjänstemannen i teorin .....	9
3.3 Analysverktyg .....	11
<b>4. Metod</b>	<b>12</b>
4.1 Val av fall .....	12
4.2 Material .....	13
4.3 Kvalitativ textanalys .....	14
4.4 Samtalsintervjuer .....	14
<b>5. Resultat och analys</b>	<b>15</b>
5.1 Ekonomivärden .....	15
5.2 Demokrativärden .....	18
5.3 Tjänstemannen i praktiken .....	24
<b>6. Slutsats och diskussion</b>	<b>25</b>
<b>Referenslista</b>	<b>27</b>

# 1. Inledning

I det första avsnittet redogör vi för värdegrundsarbetet i offentlig förvaltning, Lennart Lundquists begrepp offentligt etos samt vår problemformulering. Därefter följer uppsatsens syfte och forskningsfråga.

## 1.1 Offentligt etos och problemformulering

I ett internationellt perspektiv utmärks Sverige av öppenhet och av stor möjlighet till insyn i offentlig verksamhet, vilket har betydelse för allmänhetens förtroende för den och viljan till att gemensamt finansiera välfärden.<sup>1</sup> Om någon i den offentliga verksamheten istället missbrukar sin ställning för egen vinning benämns det som att verksamheten är utsatt för korruption.<sup>2</sup> Vad det innebär uppfattas olika beroende på social situation.<sup>3</sup> Korruption inträffar relativt sällan i Sverige och landet har alltid rankats högt i internationella jämförelser, exempelvis placerades Sverige som världens fjärde minst korrumperade land med 9,3 av 10 poäng i CPI-mätningen (Corruption Perception Index) år 2011. Samtidigt bedöms riskerna för korruption ha ökat i och med att den offentliga förvaltningen i Sverige i allt högre grad börjat efterlikna de arbetssätt som finns i näringslivet.<sup>4</sup> Denna utveckling gör det svårare med insyn, inte minst på kommunal nivå där kommunala bolag är förekommande.<sup>5</sup> Enligt OECD:s (Organisation for Economic Co-operation and Development) analys finns områden där Sverige har anledning att vara självkritiska och ifrågasätta vissa bilder som finns av den svenska förvaltningen.<sup>6</sup> Detta gör det intressant att titta närmare på hur den offentliga förvaltningen i Sverige arbetar med värderingar.

På den statliga nivån i Sverige har en gemensam värdegrund för alla statsanställda tagits fram. Den består av sex grundläggande principer; demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, effektivitet och service samt respekt.<sup>7</sup> Genom att stödja statliga myndigheters

---

<sup>1</sup> Statskontoret: *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv*. 2014:9

<sup>2</sup> Nationalencyklopedin: *Korruption*.

<sup>3</sup> Lundquist, L. *Demokratins väktare*. 1998:183

<sup>4</sup> Statskontoret: *Köpta relationer - Om korruption i det kommunala Sverige*. 2012:37

<sup>5</sup> Ibid 2012:18

<sup>6</sup> Statskontoret 2014:9

<sup>7</sup> Värdegrundsdelegationen: *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*. 2013:5

arbete med de här principerna ska regeringens mål om att “de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för de grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman” uppfyllas.<sup>8</sup> En satsning var att Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) drev ett projekt år 2010-2012 om offentligt etos, värdegrunds- och etikfrågor som vände sig till hela statsförvaltningen.<sup>9</sup> Ovanstående visar att ett flertal satsningar har gjorts på en statlig gemensam värdegrund som sätter fokus på att statsförvaltningen ska finnas till för allmänheten och vilket etiskt förhållningssätt detta kräver.<sup>10</sup>

Något motsvarande till den statliga gemensamma värdegrunden finns inte i den kommunala sektorn. Det förekommer etiska “ledstjärnor” i många kommuners visioner men för kommunerna finns inte något gemensamt värdegrundsarbete på det sätt som finns i den statliga förvaltningen. En kartläggning gjord av Statskontoret visar att det bara är några enstaka kommuner som uppger att de regelbundet har forum där tjänstemännen kan diskutera etik och värdegrundsfrågor.<sup>11</sup> Det kommunala självstyret innebär att kommunerna själva får styra sina förvaltningsuppgifter.<sup>12</sup> SKL (Sveriges Kommuner och Landsting), som är en intresseorganisation, uppmärksammar ändå att behovet av en gemensam kommunal värdegrund finns<sup>13</sup> vilket Statskontoret anser att SKL bör ta initiativ till att upprätta.<sup>14</sup>

Lennart Lundquist var en svensk statsvetare som argumenterade för att tjänstemän får tydlig vägledning för sina handlingar med ett välformulerat offentligt etos.<sup>15</sup> Det består utav de fundamentala föreställningar vi har om vilka värden vårt samhälle bör styras efter och hur dessa värden ska uppnås.<sup>16</sup> Det offentliga etoset är alltså ett relevant begrepp att koppla samman med värdegrundsarbete och kan delas in i ekonomivärden (funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet) samt demokrativärden (politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik). Dessa värden är identiska med de som finns i statens

---

<sup>8</sup> Värdegrundsdelegationen 2013:4

<sup>9</sup> Statskontoret 2012:172

<sup>10</sup> Ibid 2012:175

<sup>11</sup> Ibid 2012:175

<sup>12</sup> Nationalencyklopedin: *Kommunal självstyrelse*.

<sup>13</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Öka styrbarheten med en gemensam värdegrund!* 2008:7

<sup>14</sup> Statskontoret 2012:175

<sup>15</sup> Lundquist 1998:244

<sup>16</sup> Ibid 1998:53

gemensamma värdegrund. Lundquist tar upp en rad problem med att inte satsa tillräckligt på värdegrundsarbete på kommunal nivå, och menar att samma krav ska gälla för alla tjänstemän, oavsett på vilken nivå de finns. Särskilt viktiga är anställda inom de kommunala ansvarsområdena vård, skola och socialtjänst då dessa yrkesgrupper arbetar i direktkontakt med medborgarna.<sup>17</sup> Den kommunala verksamheten drabbas också av korruption och i och med den stora andelen kommunanställda i Sverige<sup>18</sup> kan problem uppstå om medarbetarna inte är involverade i arbetet med offentligt etos. Mot bakgrund av Lundquists kritik framstår en undersökning om hur offentligt etos uttrycks på kommunal nivå som intressant och relevant att genomföra.

## 1.2 Syfte och forskningsfråga

Mot denna bakgrund vill vi genom en fallstudie i en kommun, Öckerö, bidra med kunskap till forskningsområdet. Vi har också en önskan om att det ska leda till att andra kommuner drar lärdom kring offentligt etos och ser över sin egen verksamhet. Den forskningsfråga som ställs är; *Om och hur uttrycks offentligt etos i Öckerö kommun och hur upplevs det av anställda tjänstemän?*

## 2. Tidigare forskning

Vi inleder detta avsnitt med en genomgång av tidigare forskning kring offentligt etos samt tjänstemannens roll och skyldigheter. Avslutningsvis behandlar vi den forskning som finns angående värdegrundsarbete på kommunal nivå.

### 2.1 Offentligt etos

Vissa värden, idéer och verklighetsuppfattningar är gemensamma för alla människor i ett givet samhälle, och de värden som den svenska förvaltningen förhåller sig till går under begreppet offentligt etos.<sup>19</sup> Att den offentliga makten bör verka för de gemensamma värden som tillhör vårt offentliga etos ska därför betraktas som ett naturligt påstående i vårt

---

<sup>17</sup> Lundquist 1998:268

<sup>18</sup> Statskontoret 2012:85

<sup>19</sup> Agné, H. *Väktarteorin. En lösning på problemet att demokratiskt rättfärdiga den Europeiska centralbankens konstitutionella särställning.* 1999:146f

samhälle.<sup>20</sup> Begreppet offentligt etos är relativt fast och kan inte skifta med oregelbundna situationer eller infall från makthavare, att vi människor har en gemensam värdegrund i det svenska samhället gör det således rimligt att betrakta offentligt etos som något stabilt, snarare än instabilt.<sup>21</sup> Däremot råder det ständigt konflikter mellan värdena. Å ena sidan ska de demokratiska värdena förverkligas, å andra sidan ska de ekonomiska värdena upprätthållas. Genom att förstå den bas som värdegrunden står på ges bättre möjligheter att kritiskt granska och värdera politiska beslut.<sup>22</sup> För att hantera ansvaret klokt, med medborgarnas bästa för ögonen, måste stora ansträngningar göras för att utveckla tjänstemännens känsla för ett offentligt etos.<sup>23</sup>

## 2.2 Tjänstemannens roll och skyldigheter

Förvaltningen kan inte betraktas som ett neutralt och enkelt instrument för verkställande av politikens styrning, då gräsrotsbyråkraterna har stort inflytande över utformningen av politiken.<sup>24</sup> Den organisation inom vilken tjänstemannen verkar sätter ramarna för hur denne kan handla, och tjänstemannen kan använda detta utrymme för att handla etiskt eller oetiskt.<sup>25</sup> Tjänstemannens roll kan förminska eller göras mer omfattande beroende på hur rollen definieras i organisationen. Fokus i definitionen grundas på omfång och domän och hur rollen definieras tydliggör dessutom det offentliga etoset som tjänstemannen ska arbeta efter.<sup>26</sup> När helhetssynen av tjänstemannens roll sätts i kombination med värdedimensionerna inom offentligt etos uppstår en viss problematik med vilka värden som kommer styra individens beslut och handlingar. Risken blir att tjänstemannens personliga etik grundad på exempelvis religion eller politik blir styrande. Medborgarna blir då olika bemötta beroende på vem de möter. Det kan också hända att en tjänsteman som inte känner sig engagerad i frågor om det offentliga etoset förminskar sitt eget moraliska ansvar med hänvisning till att ansvaret ligger på den politiska nivån.<sup>27</sup>

---

<sup>20</sup> Agné 1999:157

<sup>21</sup> Ibid 1999:146f

<sup>22</sup> Wreber, H. *De offentliga tjänstemännens värdegrunder - hur genomförs normativ analys för självvärdering?* 2007:284

<sup>23</sup> SOU: *En uthållig demokrati! - Politik för folkstyrelse på 2000-talet.* 2000:133

<sup>24</sup> Agevall, L. *Hur välfärd organiseras - Spelar det någon roll?* 2000:23

<sup>25</sup> Ibid 2000:18

<sup>26</sup> Ibid 2000:23

<sup>27</sup> Ibid 2000:34



Den offentligt anställda tjänstemannen är ansvarig gentemot medborgarna när det gäller att urskilja, förstå och överväga deras intressen, krav och preferenser. Tjänstemannen måste kunna förklara varför handlingen utförs på ett visst sätt och motivera hur den gynnar allmänintresset och uppfyller medborgarnas önskemål. Det finns alltså förväntningar på att en tjänsteman ska kunna förklara sitt agerande utifrån ett praktiskt och ett etiskt perspektiv. Att båda perspektiven vägs in kan dock innebära att tjänstemannen får svårt att agera i olika situationer, men det etiska kravet som finns avgör om handlingen ska kunna bedömas som ansvarsfull. Den enskilde tjänstemannen kan alltså inte fränsäga sig sitt etiska ansvar genom att hänvisa till att ett etiskt perspektiv inte tillhör individens arbetsområde.<sup>28</sup> Något som däremot ingår i tjänstemannens uppgift är skyldigheten att vägra lyda lagen om den motsätter sig de grundläggande värden som ingår i vårt offentliga etos.<sup>29</sup> Det är viktigt för utvecklingen av demokratin att enskilda medborgare i allmänhet och offentliganställda i synnerhet agerar med civilkurage i avgörande lägen. För att vara av demokratiskt värde måste dock civilkuraget bygga på empati och solidaritet. Det måste ha sin rot i respekten för människors lika värde för att kunna utgöra en tillgång för demokratin.<sup>30</sup> Trots att ett offentligt etos finns och anses vara primärt i förhållande till vanlig lag är det ingen självklarhet för tjänstemannen att bryta lagen när tillfälle ges.<sup>31</sup> Det faktum att medborgaren anspelar på tronen som demokratins herre och tjänstemannen istället antar rollen som demokratins tjänare, innebär dock att tjänstemannen ska ha ett personligt ansvar för sin del av maktutövningen. Detta resonemang legitimerar tjänstemannens rätt att avgöra när lagen står i strid med offentligt etos.<sup>32</sup>

### **2.3 Kommuners värdegrundsarbete**

Demokratin i dag är beroende av att det finns opartiska tjänstemän. Precis som de statliga har de kommunala tjänstemännen sakkunskapen och kan fungera som demokratins väktare och den enskilde medborgarens skydd. Bristen på öppenhet och demokratisk arbetsplatskultur på kommunal nivå hindrar dock medborgarna från att utöva ett effektivt deltagande och riskerar

---

<sup>28</sup> Agevall 2000:26

<sup>29</sup> Agné 1999:149

<sup>30</sup> SOU: *En uthållig demokrati! - Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. 2000:34

<sup>31</sup> Agné 1999:152f

<sup>32</sup> Ibid 1999:152f

på sikt att urholka demokratin.<sup>33</sup> De samlade normerna i organisationskulturen kan beskrivas som en värdegrund.<sup>34</sup> En värdegrund syftar på de gemensamma etiska grundprinciper som råder och tar avstamp i formulerandet av grundläggande normer, där värdegrunden bör fungera som riktlinje för organisationens verksamhet och dess medarbetare.<sup>35</sup> I offentliga organisationer kan värdena ofta härledas från det uppdrag den specifika myndigheten har. Värdet är således ett resultat av en politisk process.<sup>36</sup> I en värdegrund är konkret formulerade värden bättre på att motivera anställda än generellt formulerade värden.<sup>37</sup> Ytterligare två faktorer som verkar motiverande till att följa värdegrunden är kontinuerlig diskussion<sup>38</sup> och att tjänstemännen kan identifiera sig med den.<sup>39</sup>

Värdegrunden kan vara manifest eller latent, där manifest betyder att den är väl formulerad och känd för tjänstemännen och därmed genomsyrar verksamheten i praktiken. En latent värdegrund innebär däremot att det finns en värdegrund i organisationen men att den inte är känd eller gjorts medveten för medlemmarna. I andra fall kan det till och med saknas en värdegrund för kommunen.<sup>40</sup> Trots att kommunen består av skilda verksamheter är de olika delarna en och samma organisation vilket gör det rimligt att utgå från samma värdegrund.<sup>41</sup> I dagsläget har många kommuner formulerat etiska koder, regler och värdegrunder som kan återfinnas i kommunala styrdokument.<sup>42</sup> Dessa kommuniceras ofta till allmänheten via kommunens hemsida,<sup>43</sup> men fortfarande finns det kommuner som saknar en konkret värdegrund.<sup>44</sup> Till exempel råder en uppfattning om att det som skulle kunna formuleras i en etisk kod redan finns i organisationen, och att det därför skulle vara överflödigt att skriva ned en formulering. Etiken betraktas som sunt förnuft och inget som kräver särskilda dokument.<sup>45</sup>

---

<sup>33</sup> SOU: *En uthållig demokrati! - Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. 2000:147

<sup>34</sup> Philipsson, S. *Kan en värdegrund skapa framgång?* 2011:40

<sup>35</sup> Ibid 2011:239

<sup>36</sup> Ibid 2011:44

<sup>37</sup> Ibid 2011:18

<sup>38</sup> Ibid 2011:156

<sup>39</sup> Ibid 2011:32

<sup>40</sup> Ibid 2011:41

<sup>41</sup> Nikku, N. *Om etik och förtroende i kommunerna*. 2013:53

<sup>42</sup> Philipsson 2011:41

<sup>43</sup> Nikku 2013:30

<sup>44</sup> Ibid 2013:53

<sup>45</sup> Nikku 2013:48

Trots att det kan finnas explicita regler för olika etiska beteenden inom organisationen är det inte givet att sådana självklara normer internaliserats av de kommunanställda.<sup>46</sup> I en liten kommun är graden av transparens hög, men att tro att detta är ett skydd mot etiska oegentligheter är både naivt och farligt.<sup>47</sup> Ovanstående redogörelse för tidigare forskning ger oss goda skäl att undersöka hur offentligt etos uttrycks på kommunal nivå.

### 3. Teori

I teoriavsnittet redogör vi för Lennart Lundquists teori om offentligt etos, som vi använder i vår studie för att besvara forskningsfrågan. Vi lyfter också fram hur Lundquist anser att en tjänsteman bör förhålla sig till offentligt etos. Slutligen beskriver vi vårt analysverktyg som använts för att analysera dokument och intervjuvar.

#### 3.1 De sex grundprinciperna

Det offentliga etoset är något som snarare finns i sinnevärlden än nedskrivet och kan vara svårt att sammanfatta. Det är ingen regelbok utan en samling principer som öppnar upp för diskussion kring tjänstemannens beteende och roll. Legitimiteten för det offentliga etoset är stor så länge begreppen är abstrakta, men när de konkretiseras blir det svårare att generalisera dem.<sup>48</sup> Det offentliga etoset består, som vi tidigare nämnt, av ekonomivärdena funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet samt demokrativärdena politisk demokrati, offentlig etik och rättssäkerhet. Alla sex värden måste tas i beaktande samtidigt, även om inte tyngdpunkten är lika stor på alla värden i varje situation.<sup>49</sup> Trots att alla sex värden ska beaktas samtidigt i teorin, tenderar det i praktiken bli så att vissa värden helt prioriteras över andra. I och med de senaste decenniernas utveckling där offentlig verksamhet efterliknar näringslivet har prioriteringen legat på ekonomivärdena. Problemet som uppstår när ekonomivärdena prioriteras högre är att demokrativärdena inte blir inkluderade i den offentliga förvaltningen i lika hög grad.<sup>50</sup> En tydlig konsekvens av detta är den "tystnad" som

---

<sup>46</sup> Nikku 2013:11

<sup>47</sup> Ibid 2013:37f

<sup>48</sup> Lundquist 1998:103f

<sup>49</sup> Ibid 1998:63

<sup>50</sup> Ibid 1998:135f

uppstått i svensk förvaltning där tjänstemän inte vågar säga ifrån vid oetiska felaktigheter.<sup>51</sup> Då Lundquist uttrycker kritik mot ekonomismen ligger fokus i hans teori på demokrativärdena och det finns därför inte lika mycket information kring ekonomivärdena.<sup>52</sup> Dessa värden är ändå viktiga att inkludera i vår studie då de ingår i det offentliga etoset. Därför kommer vi att beskriva kärnan i de ekonomiska värdena nedan.

Det första ekonomivärdet *funktionell rationalitet* uppfylls när valda åtgärder leder till att organisationens uppsatta mål nås. När det gäller *kostnadseffektivitet* handlar det om att nå de uppsatta målen genom så låga utgifter som möjligt. En hög *produktivitet* innebär att den tjänst som genomförs har låg resursförbrukning samtidigt som den uppfyller målet.<sup>53</sup>

I framställandet av de tre demokrativärdena *politisk demokrati*, *offentlig etik* samt *rättssäkerhet* utgår Lundquist från både abstrakta ideologier och mer konkreta idésystem.<sup>54</sup> Han menar dock att dessa fokuserar alltför lite på förvaltningens del av demokratin vilket blir ett problem då förvaltningen har en viktig roll i den politiska processen. Förhållandet mellan offentlig förvaltning och det första värdet, *politisk demokrati*, kan analyseras ur två aspekter; process- och substanskrav. Processkrav syftar på processerna inom förvaltningen och substanskrav på de åtgärder som vidtas inom förvaltningen. Det ställs krav på båda punkterna, men i västvärlden är kraven störst på förvaltningsprocesser.<sup>55</sup> Kraven på en demokratisk förvaltningsprocess består av allmänna val, medborgardeltagande, öppenhet och medborgerliga fri- och rättigheter. Substanskraven ska beakta lagens krav, politikernas vilja samt folkets val och vilja.<sup>56</sup>

Precis som politisk demokrati är etik ett begrepp som är oerhört brett och omfattande. En vid definition av begreppet är att det lyfter fram föreställningar om vad som är gott och ont, rätt och fel. I etiken ingår också värdeomdömen, hur de rättfärdigas och etiska förhållningssätt

---

<sup>51</sup> Lundquist 1998:10

<sup>52</sup> Ibid 1998:53

<sup>53</sup> Ibid 1998:64

<sup>54</sup> Ibid 1998:75

<sup>55</sup> Ibid 1998:90

<sup>56</sup> Ibid 1998:91

om hur vi bör handla.<sup>57</sup> En stor del av den *offentliga etiken* består av förvaltningsetik. Förvaltningsetiken är uttryckt i generella regler vars uppgift är att förklara om en handling är rätt eller fel och kan delas upp i fyra typer. Av dessa är allmänetik den mest centrala och ska tillämpas i alla situationer. Den innehåller regler för hur tjänstemän ska förhålla sig till förvaltningens processer och åtgärder. Processerna ska baseras på korrekta och accepterade handlingar och utesluta felaktiga och förbjudna ageranden. Åtgärderna bör innehålla det som är rätt och gott och exkludera det som är fel och ont. Underordnat allmännetiken finns rolletik, relationsetik och sakområdesetik. Rolletik uttrycks i regler för de specifika rollerna i förvaltningen, exempelvis chef eller underordnad. Relationsetik uttrycks i regler för relationen mellan tjänstemän och andra aktörer. Sakområdesetik är slutligen de regler som gäller för ett specifikt sakområde inom den offentliga sektorn.<sup>58</sup>

Det tredje demokrativärdet, *rättssäkerhet*, lägger fokus på relationen mellan stat och medborgare och innefattar mänskliga rättigheter, statens tillåtelse att i rimlig mängd använda sin makt över medborgarna samt att staten följer legala principer. Rättssäkerhet kräver att det finns fasta förvaltningsprocesser samt regler för kontroll av förvaltningens åtgärder. Det ställs också krav på dessa regler. De får inte vara så diffusa att vilka beslut som helst kan tas.<sup>59</sup>

### 3.2 Tjänstemannen i teorin

I och med ekonomismen har en egoistisk och nyttomaximerande bild av tjänstemannen målats upp. Bilden ger intrycket att tjänstemannen endast är intresserad av att tjäna pengar och inte verka för de offentliga värdena.<sup>60</sup> I själva verket har de en central roll i den svenska förvaltningen och ska enligt Lundquist betraktas som "demokratins väktare".<sup>61</sup> Tjänstemännen utgör en elit inom demokratin som i och med sin makt och position har ansvar för att det offentliga etoset upprätthålls,<sup>62</sup> att verka för medborgarnas bästa<sup>63</sup> och att

---

<sup>57</sup> Lundquist 1998:92

<sup>58</sup> Ibid 1998:93f

<sup>59</sup> Ibid 1998:102f

<sup>60</sup> Ibid 1998:181

<sup>61</sup> Ibid 1998:10

<sup>62</sup> Lundquist, L. *Tystnadens förvaltning*. 2001:28

<sup>63</sup> Lundquist 1998:11

demokratin fungerar i relationen mellan det offentliga och medborgarna.<sup>64</sup> Det ställs därför krav på individens egenskaper för att kunna leva upp till den utformade rollen som tjänsteman.<sup>65</sup> Det kan dock finnas tjänstemän som inte känner till vad det offentliga etoset är.<sup>66</sup> Varje enskild tjänsteman har ett individuellt, moraliskt ansvar för de åtgärder den vidtar i sitt yrke och kan inte lägga det ansvaret på någon annan.<sup>67</sup> Så länge en order eller lag är etiskt korrekt och i enlighet med det offentliga etoset ska de dock efterföljas oavsett vilka värderingar och åsikter tjänstemannen själv har.<sup>68</sup> Det offentliga etoset fungerar även vägledande i de händelser det uppstår konflikter mellan tjänstemannens olika lojaliteter gentemot lagen, överordnade och medborgare.<sup>69</sup> När detta inträffar tas det för givet att ekonomismen ska segra, något som inte bör vara självklart. Istället borde det hävdas att laglydnad och tjänstemannens hänsyn till medborgarna bör komma främst.<sup>70</sup>

När överträdelser mot det offentliga etoset inträffar, kan det ske i form av korruption.<sup>71</sup> Det är då en självklarhet att tjänstemännen visar prov på civilkurage och att i alla lägen vågar stå för det de tycker är rätt och riktigt. Civilkurage hos tjänstemännen är således en förutsättning för att offentlig förvaltning ska kunna verka för det gemensamma goda.<sup>72</sup> Det har alltid varit normalt med en viss återhållsamhet i den offentliga förvaltningen och inte varit naturligt för tjänstemännen att säga ifrån, även om de har varit medvetna om att allvarliga fel har begåtts. Argument till att tjänstemännen bör säga ifrån när dessa oegentligheter inträffar kan kopplas till de olika demokrativärden som ingår i Lundquists teori. Utifrån den är det tjänstemännens skyldighet att säga ifrån när personer med stor makt utövar något som är olagligt, oetiskt eller olämpligt.<sup>73</sup> Här ställs tjänstemännen inför ett svårt dilemma. Det kan nämligen vara farligt för dem att säga ifrån, men samtidigt är det deras moraliska och demokratiska skyldighet

---

<sup>64</sup> Lundquist 1998:72

<sup>65</sup> Ibid 1998:17

<sup>66</sup> Ibid 1998:153

<sup>67</sup> Ibid 1998:71

<sup>68</sup> Ibid 1998:132

<sup>69</sup> Ibid 1998:105f

<sup>70</sup> Lundquist 2001:16f

<sup>71</sup> Lundquist 1998:183

<sup>72</sup> Ibid 1998:189f

<sup>73</sup> Lundquist 2001:13

gentemot medborgarna att faktiskt göra det.<sup>74</sup> Tjänstemän som motsätter sig makthavares felaktiga agerande bör få stöd, något som i dagens situation inte är lätt att få. Ekonomismen ser lojaliteten mot den överordnade som den enda godtagbara reaktionen för tjänstemän och de flesta rättar sig därefter, för att slippa riskera sitt eget skinn.<sup>75</sup> Med utgångspunkt i Lundquists teori om offentligt etos och med fokus på de sex värdena har vi utformat ett analysverktyg som använts på materialet.

### 3.3 Analysverktyg

Analysverktygets uppgift är att underlätta identifiering, kategorisering och analys av väsentlig information i det material som ligger till grund för vår studie. Nedan följer en beskrivning av hur vi förtydligat de sex värden som ingår i Lundquists offentliga etos:

- Funktionell rationalitet: Det här är ett ganska otydligt begrepp, därför har vi förtydligat det till begreppen effektivitet, resultat och åtgärd. Syftet med det är att förenkla sökandet efter innehållet i värdet funktionell rationalitet.
- Kostnadseffektivitet: Det här värdet har stark ekonomisk anknytning. Det är bara ekonomiska resurser som ingår i det här värdet. Begrepp som lönsam, utgift, kostnad, vinstdrivande, ekonomisk och sparande är lämpliga att söka efter för att hitta relevant information.
- Produktivitet: Då produktivitet handlar om att uppnå mål med få resurser, har vi i verktyget valt att inkludera begrepp som resurser, tjänster, service, åstadkomma, producera och utföra.
- Politisk demokrati: Vi tydliggör det här värdet till begrepp som dels Lundquist menar ingår i värdet, dels sådana begrepp som vi själva anser kan likställas med Lundquists definition. De kodord vi använder oss av i analysen av empiri är följande; jämlikhet,

---

<sup>74</sup> Lundquist 2001:23

<sup>75</sup> Ibid 2001:26

jämställdhet, likabehandling, deltagande, öppenhet, friheter, rättigheter, politiska beslut och medborgare.

- Offentlig etik: Då etik inte är det enda begrepp som beskriver rätt och fel, inkluderar vi även begreppen norm och moral för att inte missa viktig information i empirin.
- Rättssäkerhet: Det här värdet är genomsyrat av regler. Vi har därför valt att lägga fokus på begrepp som liknar varandra; lag, regel, föreskrift. Det finns enligt vår uppfattning en stor möjlighet att de här begreppen förekommer i materialet.

## 4. Metod

Vi inleder detta avsnitt med en beskrivning av fallkommunen och varför den valdes, följt av en genomgång av det material som använts i studien. För att besvara forskningsfrågan där vi vill förstå hur offentligt etos uttrycks och upplevs på kommunal nivå, har vi valt kvalitativa metoder<sup>76</sup> som vi redogör för i avsnittets slut.

### 4.1 Val av fall

Vi har valt att undersöka Öckerö kommun då den i en GT-artikel utmålas som “skandalkommunen” efter att en rad avslöjanden dykt upp. Det handlar om flera chefer som köpts ut för dyra “fallskärmar”, en verksamhetschef som fått dubbel årslön på skattebetalarnas bekostnad samt en kommunstyrelseledamot som till underpris köpt en fastighet, vars tidigare ägare fått flytta för att den skulle rivas vilket sedan inte skedde.<sup>77</sup> Att Öckerö kommun haft problem med frågor kring offentligt etos gör kommunen till ett utmärkande fall som är intressant att studera på djupet för att kunna dra lärdomar till andra kommuner.<sup>78</sup> Motiveringen till att vi gjort en explorativ studie av det här fallet är således att det kan tillhandahålla mycket kunskap kring offentligt etos i kommunen.

---

<sup>76</sup> Bjereld et al. *Varför vetenskap?* 2009:118f

<sup>77</sup> Göteborgs-Tidningen: *GT:s granskning av skandalkommunen*. 2015-09-15.

<sup>78</sup> Patton, M. *Qualitative evaluation and research methods*. 1990:169f



Öckerö kommun tillhör Västra Götalands län och ligger i landskapet Bohuslän. Kommunen består av tio öar belägna i Göteborgs norra skärgård, där Öckerö är centralort. Det som kännetecknar Öckerö kommun är att det är den enda svenska ökommunen, bortsett från Gotland, som inte har någon fast landförbindelse. Kommunen har haft en stabil befolkningsökning sedan 1960-talet och har idag cirka 12 700 invånare. Bortsett från den offentliga verksamheten på ön är det småföretagen som dominerar arbetsmarknaden.<sup>79</sup> Öckerö kommun styrs av de borgerliga partierna och har omkring 100 politiker med uppdrag i kommunfullmäktige, styrelser och nämnder, men bara en heltidspolitiker i form av kommunalrådet. Organisationen består av fem nämnder och tre förvaltningar och kommunen har i dagsläget omkring 1000 anställda.<sup>80</sup>

## 4.2 Material

Det material vi använt för att besvara vår forskningsfråga är dokument och intervjuer. Dokumentet Plan för lika rättigheter valdes för vår undersökning eftersom det innehåller de värderingar kommunen upprättat för sina anställda.<sup>81</sup> Intervjuerna genomfördes med fem strategiskt utvalda tjänstemän i olika chefspositioner och verksamhetsområden. Urvalet motiveras utifrån studiens resurser samt vår ambition att få ut så mycket kunskap som möjligt ur fallstudien. Fördelen med att intervjua nyckelpersoner är att de besitter mycket information kring det vi vill undersöka.<sup>82</sup> I och med sin roll har de inflytande över andra tjänstemän vilket gör det intressant att undersöka vilken upplevelse de har kring värdena i offentligt etos.

I dokumentet och intervjusvaren letar vi efter de ord som ingår i vårt analysverktyg, för att på så vis kunna sortera in materialet under rätt värde i det offentliga etoset. Vi kan dock inte kategorisera allt material med hjälp av analysverktyget, exempelvis tjänstemännens upplevelser. Detta undersöker vi genom andra intervjufrågor.

---

<sup>79</sup> Nationalencyklopedin: *Öckerö*.

<sup>80</sup> Öckerö kommun: *Kommunens organisation*.

<sup>81</sup> Vi fick tillgång till detta dokument efter kontakt med kommunens administrativa serviceavdelning. För att vara säkra på att detta dokument var det enda som fanns om hur tjänstemännen arbetar med offentligt etos i kommunen fick vi efter mejlkontakt ytterligare bekräftelse på detta.

<sup>82</sup> Ekengren, A-M., Hinnfors, J. *Uppsatshandbok - Hur du lyckas med din uppsats*. 2012:83

### 4.3 Kvalitativ textanalys

Kvalitativ textanalys går ut på att belysa det väsentliga innehållet i en text genom att noggrant granska dokumentet. Detta görs genom att läsa textens olika delar, dess helhet samt utifrån den kontext den tillhör. En sådan studie kan därför inte grunda sig på att plocka lösa stycken ur sitt sammanhang.<sup>83</sup> När vi tillämpade textanalysen hade vi i åtanke att den information som skulle lokaliseras kunde ligga dold under ytan och därför läste vi med yttersta noggrannhet. Då tolkning handlar om att begripa och förstå vad texten säger i förhållande till forskningsfrågan som ställs för att analysera texten,<sup>84</sup> är vår egen tolkning av dokumentet därför avgörande för det resultat vi kommit fram till.

Det finns olika metoder för att sälla ut de mest relevanta delarna av en text. Vi ville systematisera dokumentet vilket innebär att klargöra tankestrukturen, logiskt ordna argumenten och klassificera dem.<sup>85</sup> Ett analysverktyg, bestående av vår tolkning av värdena i Lundquists teori om offentligt etos, användes i studien för att enklare kunna kategorisera och tolka texterna.<sup>86</sup> Vi sökte både manifesta och latent budskap i dokumentet, men då värdegrundsarbete har en positiv klang förväntade vi oss att återfinna detta i form av manifesta budskap.<sup>87</sup> Vårt förtydligande av Lundquists offentliga etos kan anses ha god validitet då vi utgått från Lundquists definitioner av de teoretiska begrepp vi undersökt. När det gäller reliabiliteten har vi varit noggranna i granskningen av dokumentet samt de transkriberade intervjuerna och samma resultat hade med stor sannolikhet uppnåtts av annan forskare.

### 4.4 Samtalsintervjuer

Vår studie ska ge svar på *hur* offentligt etos uttrycks och upplevs. För att ta reda på detta valdes samtalsintervjuer som vår andra metod.<sup>88</sup> Fördelen med detta val är möjligheten att ställa komplexa frågor samt att undvika missförstånd.<sup>89</sup> För att undersöka tjänstemännens

---

<sup>83</sup> Esaiasson et al. *Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 2012:210

<sup>84</sup> Ibid 2012:220

<sup>85</sup> Ibid 2012:210f

<sup>86</sup> Ekengren, A-M., Hinnfors, J. 2012:69

<sup>87</sup> Esaiasson et al. 2012:221

<sup>88</sup> Ibid 2012:252

<sup>89</sup> Ibid 2012:265

resonemang i sin helhet använde vi mindre standardiserade intervjufrågor där utveckling av svar var möjlig,<sup>90</sup> bland annat med hjälp av “hur-frågor”.<sup>91</sup> Intervjufrågorna härleddes ur forskningsfrågan och Lundquists teori om offentligt etos. Intervjuerna spelades in med tjänstemännens godkännande, transkriberades och analyserades. Intervjupersonernas identitet och position i Öckerö kommun anonymiserades i uppsatsen.

## 5. Resultat och analys

I detta avsnitt belyser vi hur teorin återspeglas i verkligheten genom att presentera och analysera studiens resultat. Det resultat som inte kunnat sorteras in under något värde redovisas och analyseras under rubriken *Tjänstemannen i praktiken*.

### 5.1 Ekonomivärden

#### *Funktionell rationalitet:*

Informationen kring detta värde i dokumentet var begränsad. Däremot är informationen tydlig kring den lönepolitik som bedrivs i Öckerö kommun. Lönepolitiken i kommunen ska leda till att tjänstemännens arbetsinsatser förbättras och att verksamheten blir mer effektiv, detta genom en lönesättning som ska attrahera, motivera, utveckla och behålla tjänstemännen i kommunen.<sup>92</sup> I intervjusvaren finns flera exempel på hur arbetet med detta värde fungerar och behöver förbättras. Kommunen arbetar med systematiskt kvalitetsarbete, vilket innebär att de går igenom sina processer, fångar upp avvikelser, utreder skäl till avvikelser, gör riskanalyser och egenkontroll genom jämförelser.

*“Varje år så har jag en planeringsdag med mina chefer där vi tittar på utfallet gällande föregående år och vad vi behöver bli bättre på. Sen diskuterar vi också eventuella nya mål som vi behöver ta fram. Så det är mycket analyserande.”*

Ett återkommande begrepp i intervjuerna är brukarfokus som handlar om att sätta kommuninvånaren i fokus. Inom funktionell rationalitet ska brukarfokus leda till att många

---

<sup>90</sup> Barmark, M., Djurfeldt, G. *Statistisk verktygslåda 0 - Att förstå och förändra världen med siffror*. 2015:33

<sup>91</sup> Esaiasson et al. 2012:264

<sup>92</sup> Öckerö kommun: *Plan för lika rättigheter*. 2013:16

slöserier försvinner och genomförandeplaner för varje brukare ska se till att resurserna verkligen går till det som ger effekt. Ett exempel på detta kan vara en tjänsteman som arbetar med handläggning. Handläggningen kan vara effektiv, följa rutiner och hitta bra samarbetsformer. Däremot kan resultatet av handläggningen innebära onödiga kostnader utan att kvaliteten höjs. Ytterligare exempel som angavs på hur kommunen jobbar praktiskt för att uppfylla värdet är arbetet med schemaläggning, effektivisering av tidsresurser och att jobba i team. Det som de intervjuade önskar skulle förbättras för att kunna uppnå funktionell rationalitet är arbetet med Lean, alltså att jobba med flödeseffektivitet och minska variationerna i hur medarbetare arbetar mot en brukare. Andra förbättringsområden är att den ständiga jakten på ny personal gör att tid för teamträffar inte finns, inom vissa yrkeskategorier är det svårt att locka den personal som önskas till ön. Det saknas ett tillräckligt effektivt analysinstrument för att se vilka av kommunens enheter som behöver mer resurser och det finns ett önskemål om att digitalisera mer. Samtidigt är arbetet med funktionell rationalitet något som verkar vara på väg i rätt riktning och det uttrycks entusiasm över att få leta efter de ineffektiva "luckorna" i verksamheterna. Det vi ser i studien är att det knappt framgår i dokumentet hur tjänstemännen ska arbeta med detta värde i Öckerö kommun, däremot förklaras det mer tydligt i intervjuerna. Där ser vi att tjänstemännen har ett flertal arbetsmetoder för att nå de uppsatta mål organisationen har, då de tydligt kan redogöra för dessa. Samtidigt ser tjänstemännen vilka brister kommunen har och vilka åtgärder som saknas i det vardagliga arbetet.

#### *Kostnadseffektivitet:*

Ingen relevant information om detta värde var möjlig att ringa in i dokumentet. Det framgår inte där hur tjänstemännen i kommunen ska arbeta kostnadseffektivt. Däremot framgår det i intervjusvaren att vikten av att hålla en budget och att använda resurser så snabbt och effektivt som möjligt finns som en del av organisationens kultur och något som de högre tjänstemännen "på nåt sätt har i ryggmärken". Praktiska exempel fick vi i form av att prognosarbetet är viktigt i deras budgetprocess, de har en skyldighet att arbeta efter god ekonomisk hushållning och brukarfokus anses leda till kostnadseffektivitet.

*“Vår paradrubrik är “bästa möjliga stöd för våra kommuninvånare till minsta möjliga pengar.”*

Tjänstemännen ska hela tiden ha i åtanke att det är skattepengar som hanteras och därmed vända på varenda slant för att hitta förbättringar som kan göras, exempelvis genom att titta på vilken typ av transport som är så kostnadseffektiv som möjligt. Detta medför, som en tjänsteman påpekar, en effektiv verksamhet men också ett påfrestande arbete för tjänstemännen. De intervjuade har mestadels positiva upplevelser kring hur det kostnadseffektiva arbetet i kommunen sköts och det påpekas att Öckerö kommun ligger bra till i jämförelse med andra kommuner. Synpunkter som ändå framkommit är att det finns en gräns för hur mycket kvaliteten kan tänjas på för ekonomins skull och att det kostnadseffektiva arbetet ständigt pågår och aldrig går att luta sig tillbaka från. I detta värde ser vi att i dokumentet lyser informationen med sin frånvaro, men i intervjuerna blir det mer tydligt då det bland annat finns ett utpräglat fokus på hur kommunens verksamheter nyttjar sina ekonomiska resurser. De intervjuade upplever att det kostnadseffektiva arbetet fungerar bra och förklarar dessutom hur viktigt det är att den enskilde tjänstemannen förhåller sig till detta värde för att hitta förbättringar, men också hur ett sådant förhållningssätt sliter på den enskilde.

#### *Produktivitet:*

När det gäller produktivitet har vi funnit information i dokumentet om att Öckerö kommun ska verka för att minska andelen deltidsanställda. När en arbetsposition blir vakant ska deltidsanställda först tillfrågas om de vill höja sin tjänstgöringsgrad till en heltidsanställning, innan positionen fylls med någon utomstående.<sup>93</sup> Detta var dock inte något som togs upp av tjänstemännen under intervjuerna. De intervjuade anser att produktivitet uppnås genom brukarfokus då det handlar om att leverera tjänster till kund. När brukarna är nöjda har god kvalitet uppnåtts. En annan resurs att jobba med för att bli produktiva är personalresursen. Där jobbar Öckerö kommun med täthetsscheman och bemanningsgrafer. Meningen “vi behöver mer personal” kan förekomma ofta men då betonas att en noggrann analys på hur

---

<sup>93</sup> Plan för lika rättigheter 2013:11

läget egentligen ser ut måste göras innan en enhet kan beviljas mer personal. Målet är inte att vrida ut så mycket som möjligt av resurserna, det viktigaste är att det blir rätt och riktigt.

*“Det ska hela tiden ligga i botten för varje medarbetares skyldighet att se till att vi använder resurserna rätt.”*

Scheman ska inte bara vara effektiva, de ska även vara hälsosamma ur ett personalperspektiv. En högre tjänsteman anser att detta arbete fungerar bra men att det inte är ett “självspelande piano” utan ständigt behöver ses över. En annan menar att det egentligen inte finns så mycket att göra utan att de får göra “det vi kan med de resurser vi har helt enkelt” och tillägger att i och med att Öckerö är ett litet samhälle blir det naturligt att medarbetare kanske gör lite extra för sina brukare. Det vi observerar i detta värde är att dokumentet enbart belyser ett exempel på hur tjänstemännen ska arbeta med produktivitet och det är återigen i intervjuerna det tydliggörs hur värdet tillämpas. Tjänstemännen kan på ett tydligt och säkert sätt förmedla hur produktivitet uppnås och arbetas med. De upplever att det produktiva arbetet fungerar bra och att de på grund av kommunens storlek ofta gör lite extra för brukarna, men att arbetet inte är självgående utan kräver ständig vaksamhet.

## **5.2 Demokrativärden**

### *Politisk demokrati:*

Vi har hittat en del information om politisk demokrati i dokumentet med fokus på jämställdhet och mångfald. I Öckerö kommun ska arbetet inom dessa två områden vara långsiktigt.<sup>94</sup> Arbetet med mångfald ska enligt kommunen lyftas på så kallade arbetsplatsträffar där frågor om hur mångfald kan bidra till den totala kompetensen ska diskuteras.<sup>95</sup> När det kommer till jämställdhet ska de arbetsförhållanden och den arbetsmiljö som existerar vara anpassad för mäns och kvinnors olika behov. För att uppnå jämställdhet på kommunens arbetsplats krävs därför att problem identifieras och åtgärder vidtas. Detta arbete ska ske systematiskt och läras ut genom vissa interna utbildningar. Kommunens jämställdhetspolicy består av aktiva åtgärder som syftar till att kvinnor och män ska ha lika

---

<sup>94</sup> Plan för lika rättigheter 2013:1

<sup>95</sup> Ibid 2013:15

rättigheter och möjligheter när det gäller löner, anställningsvillkor och utveckling i sin yrkesroll. En sådan åtgärd är att rekryteringsprocesserna ska ge en jämnare fördelning i könsdominerade arbeten, genom att sökande från underrepresenterad grupp kallas till intervju om deras kvalifikationer är tillräckliga. Ytterligare en jämställdhetsfråga som kommunen värdesätter är att medarbetarna ska ges möjlighet att själva påverka sin arbetstid så långt verksamheten tillåter,<sup>96</sup> vilket sker genom att kommunen ska tillhandahålla olika arbetstidsmodeller.<sup>97</sup> Vidare ska män och kvinnor ha samma förutsättningar när det kommer till att kombinera arbete med föräldrarollen.<sup>98</sup>

Utvärderingen av föregående jämställdhetsplan, där 170 av kommunens anställda svarade på en webbenkät, undersökte hur medarbetare upplevde kommunens arbete med jämställdhet, lön, arbetstid och mångfald. Enkätresultatet visade att många av medarbetarna inte upplever arbetet med jämn könsfördelning, mångfald och introducering av jämställdhetsplanen för nyanställda som tillräckligt.<sup>99</sup> Angående detta värde finns en bred samstämmighet bland de intervjuade om att demokratiska värden och principer inte är något problem inom Öckerö kommun. En del påpekade att principer som öppenhet och jämställdhet är så pass lagstyrt och del av grunden i en kommun att det faller sig väldigt naturligt att arbeta efter dem.

*“Det är ju så självklara saker att det är svårt att precisera hur vi jobbar med det.”*

Kravet om att svara en medborgare inom 24 timmar följs och jämställdhetsplaner finns centralt. En tjänsteman berättar att hen alltid visar respekt för medborgare som tar kontakt och bekräftar dem när de känner sig felbehandlade. Det är viktigt att kommuninvånaren blir synliggjord och inte undanskuffad. En form av öppenhet som kommunen jobbar med är att samarbeta med andra organisationer, i nätverk och liknande forum. En tjänsteman beskriver att ett demokratiskt värde för hen är att verkställa de politiska besluten och att många beslut, möten och protokoll är offentliga. Vad gäller jämställdhet mellan könen lyfts det att vid lika kompetens ska hänsyn till bristande könsfördelning tas i beaktande vid rekrytering. Vidare

---

<sup>96</sup> Plan för lika rättigheter 2013:1f

<sup>97</sup> Ibid 2013:11

<sup>98</sup> Ibid 2013:2

<sup>99</sup> Ibid 2013:8f

ska personalen kunna påverka uppåt i organisationen och kommunens material ska vara transparent och tillgängligt. De få invändningar som lyftes vad gäller kommunens arbete med det demokratiska värdet, var brister i lagens krav på "lika vård på lika villkor" samt att det finns ett glapp när det kommer till hur utföraren verkställer politikernas beslut. Det vi ser är att det i dokumentet presenteras en enkätundersökning som visar på fler negativa upplevelser kring kommunens arbete med politisk demokrati än vad som framgår i intervju svaren. De intervjuade tjänstemännen upplever att det är en självklarhet att demokratiska processer och åtgärder följs. Däremot har de inte många konkreta exempel på hur värdet implementeras i praktiken. Trots det anser de överlag att arbetet med politisk demokrati fungerar bra.

### *Offentlig etik:*

Enligt dokumentet ska det etiska arbetsklimatet i Öckerö kommun grunda sig på respekt för och kunskap om olikheter mellan människor. Kommunen har en åtgärdsplan som tillämpas vid incidenter där kränkande särbehandling har förekommit. Genom arbetsplatsträffar samt vid nyanställning ska medarbetare göras medvetna om denna åtgärdsplan.<sup>100</sup> Åtgärdsplanen ska dessutom finnas tillgänglig på kommunens intranät.<sup>101</sup> Kommunens definition av kränkande särbehandling är återkommande handlingar med negativt motiv riktade mot enskilda medarbetare. Exempel på kränkande särbehandling är vuxenmobbing, psykiskt våld, social utstötning och sexuella trakasserier. Det är den utsatta medarbetaren som avgör om handlingen är kränkande eller inte. Om kränkande särbehandling inträffar finns ett antal åtgärder kommunen ska följa. Utöver detta har även alla anställda skyldighet att motarbeta kränkande särbehandling. Några av kommunens åtgärder är bland annat att:

- Ge stöd åt de inblandade i form av exempelvis samtalsstöd.
- Arbetskamrater ska förebygga kränkande särbehandling, döljer inte pågående kränkningar och stödjer utsatta medarbetare.
- Den som utsatt någon för kränkande särbehandling får muntlig, eller vid allvarigare fall, skriftlig varning om att vid upprepade kränkningar kommer anställningen att omprövas. En mycket allvarlig kränkning kan leda till avsked och polisanmälan.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Plan för lika rättigheter 2013:2

<sup>101</sup> Ibid 2013:12

<sup>102</sup> Ibid 2013:18ff



Enligt den senaste informationen som finns att tillgå är incidenter av de här slagen ovanliga bland medarbetare i Öckerö kommun. De enstaka fall som har påträffats avsåg mobbning och liknande gällande ålder, funktionshinder, religion och etnicitet.<sup>103</sup>

De intervjuade tjänstemännen uppger att etik är något som är viktigt i deras arbete. Det kan uppstå diskussioner medarbetare emellan om hur de bör agera i en specifik situation, exempelvis hur långt de får gå för att förmå en brukare att göra det som tjänstemannen anser är bäst för den. En tjänsteman säger sig uppleva att det är högt i tak på arbetsplatsen och att sådana här diskussioner tas upp på exempelvis arbetsplatsträffar eller med en chef. Ytterligare en tjänsteman säger att etiska dilemman och ställningstaganden ofta tas upp med chefen, speciellt när utgångspunkten är ett brukarfokus. Med det synsättet blir allt som inte tar hänsyn till brukaren en kränkning. Det kan vara något så grundläggande som att inte få välja sin egen frukost. En av de intervjuade hade nyligen haft en diskussion med några andra medarbetare kring hur den makt tjänstemannen har bör hanteras, att det är viktigt att vara medveten om den och hur den kan användas för att locka en brukare till att välja bättre för sig själv, samtidigt som det inte blir så att tjänstemannen bestämmer åt brukaren. Målet för en av de intervjuade är att inte behöva höra en chef eller medarbetare uttrycka sig negativt om en brukare, utan de får vara precis som de vill. En menar att etik är både en naturlig och levande del i arbetet, framförallt när det kommer till myndighetsutövning, och att detta är ett friskhetstecken då etikfrågor diskuteras snarare än tas som självklart. Svårigheter med kommunens etiska arbete framgår bland annat i form av att utbildad personal inte reflekterat så mycket över de etiska aspekterna i arbetet. En tjänsteman betonar att i ljuset av korruptionsskandaler i Göteborg är etik ett aktuellt ämne och en annan funderar kring att etik kanske skulle behöva formuleras mer i styrprinciper i kommunen.

*“Det är en oerhört viktig och intressant frågeställning som jag tänker att vi kanske behöver formalisera mer, så det blir tydligare.”*

---

<sup>103</sup> Plan för lika rättigheter 2013:10

Samtidigt betonas det att kommunens storlek och närheten till allt och alla i organisationen gör att de på något sätt "fostrar varandra" i sådana här frågor. En tjänsteman upplever exempelvis att det finns en rättskaffens kultur inom Öckerö kommun, att behovet av formaliserade regler kring detta inte är så stort. Sammanfattningsvis har vi i dokumentet hittat exempel på tre av Lundquists fyra typer av förvaltningsetik. Under allmänetik hittar vi principer som respekt och kunskap om olikheter. Inom relationsetik har kommunen upprättat en rad åtgärder som ska verkställas vid kränkningar mellan medarbetare. Vad gäller rolletik har såväl lägre som högre positionerade tjänstemän en skyldighet att motarbeta kränkningar. De intervjuade tjänstemännen förklarar att arbetet med etik är essentiellt för verksamheten och något som ofta diskuteras.

#### *Rättssäkerhet:*

Gällande rättssäkerhet lägger dokumentet stor vikt på att följa diskrimineringslagen. Lagen har i uppgift att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet, etnicitet, religion, funktionshinder, sexuell läggning samt ålder.<sup>104</sup> Arbetsgivare har skyldighet att utreda och åtgärda diskriminering och ett exempel för att motverka könsdiskriminering är att arbetsgivaren vart tredje år måste analysera praxis och lönebestämmelser på arbetsplatsen.<sup>105</sup> Öckerö kommun arbetar för att personalens kunskaper om diskrimineringsfrågor ska öka. Diskrimineringsfrågor ska lyftas på arbetsplatsträffarna och aktuell information kring diskriminering ska sändas ut till kommunens arbetsplatser.<sup>106</sup>

I fråga om rättssäkerhet är det framför allt ordet sekretess som ofta förekommer under intervjuerna. Lex Sarah-anmälan upprättas när ett sekretessbrott begåtts och det har förekommit att medarbetare i kommunen skiljts från sin tjänst efter att ha brutit mot sekretessregler. Vikten av sekretess är alltså förankrat bland kommunens tjänstemän. Vidare säger några i intervjuerna att de välkomnar granskningar av kommunen, såsom IVO-granskningar (Inspektionen för Vård och Omsorg). För att veta hur arbetet med rättsfrågor ligger till analyseras antalet rättsfall kommunen förlorat mot en annan part. En del tjänstemän upplever att kommunen ligger bra till i sitt arbete med rättssäkerhet. Att mycket av

---

<sup>104</sup> Plan för lika rättigheter 2013:3

<sup>105</sup> Ibid 2013:6

<sup>106</sup> Ibid 2013:14

kommunens verksamhet är just lagstyrt framhålls som en fördel då det förenklar för de anställda att agera rättssäkert. Frågor som berör rättssäkerhet tas upp på arbetsplatsträffar, medborgare ska kunna överklaga beslut och kommunen ska kommunicera sina beslut på ett tydligt sätt. Andra är däremot självkritiska.

*“Det är inte så att vi direkt bryter mot lagen men vi...vi tänjer definitivt på den.”*

En tjänsteman menar att förr var besluten antingen för trånga eller för generösa men att kommunen nu tagit tag i den problematiken och med hjälp av processkartor ser till att beslut fattas på rätt sätt och enligt lag. En annan säger att hen ibland måste “runda” lagen och ge dispenser till obehörig personal att utföra nödvändiga saker för en brukare. Ibland hamnar alltså värdet rättssäkerhet i konflikt med något annat värde, exempelvis etik. Det vi kan iakttä är att den generella upplevelsen bland tjänstemännen är bra men ibland tvingas de tänja på lagstiftningen när det står i konflikt med andra värden. I Lundquists teori ingår också i detta värde statens tillåtelse att i rimlig mängd använda sin makt över medborgarna, vilket är ett område som en tjänsteman själv tog upp i en intervju. Där diskuterades hur viktigt det är att den enskilde tjänstemannen är medveten om och kan hantera den makt som sanktionerats av staten på ett rättfärdigt sätt.

Avslutningsvis ser vi en skillnad mellan analysen av dokumentet och intervjuerna. I dokumentet är arbetet med demokrativärdena mycket mer konkret formulerat än arbetet med ekonomivärdena. I intervjuerna ser det annorlunda ut. Där vet tjänstemännen konkret hur de jobbar för att uppfylla ekonomivärdena medan arbetet med demokrativärdena snarare ter sig som en naturlig del av verksamhetens vardagliga arbete, istället för i uttalade arbetsmetoder. Tjänstemännen upplever kommunens arbete med samtliga värden som bra, även om viss kritik går att hitta på varje värde. Lundquist hävdar att alla värden i offentligt etos ska beaktas samtidigt men olika mycket baserat på situation. Däremot får det inte bli så att vissa värden helt prioriteras över andra värden, vilket enligt Lundquist har skett i och med ekonomismen. Detta innebär att ekonomivärdena fått ett allt större fokus. Vårt resultat överensstämmer med teorin då de flesta intervjuade tjänstemännen menar att ekonomivärdena prioriteras i allt

större utsträckning, medan demokrativärdena får för lite utrymme. Samtidigt anser de själva att demokrativärdena är viktigare i deras tjänstemannaroll.

### **5.3 Tjänstemannen i praktiken**

Utöver det resultat som kunnat kopplas till de sex värdena i det offentliga etoset, har vi hittat ytterligare information som är relevant för forskningsfrågan. När det gäller värdegrunden i Öckerö kommun framgår det väldigt tydligt i intervjuvaren att hela styrningen inriktar sig på att sätta “kunden” i fokus. Ett återkommande begrepp i alla intervjuer är brukarfokus, vilket innebär att kommunens arbete ska utgå från brukarens egna förmågor, resurser och önskemål. De anställda i kommunen är där för brukarens skull och inte för sin egen vilket är en inriktning som anses vara planterad i hela kommunen och som genomsyrar dess verksamheter. Tjänstemannen ska vara tillgänglig för brukaren, visa engagemang och vara kompetent i sin yrkesroll. Rekryteringen ses som en möjlighet till att få in personal som delar kommunens värderingar, dock uppger en av de intervjuade tjänstemännen, som nyligen tillträtt en högre position, att hen inte fick någon introduktion om vilken värdegrund Öckerö kommun arbetar efter. Några tjänstemän menar dessutom att de följer en värdegrund som gäller för deras specifika verksamhet och profession, snarare än någon gemensam värdegrund för hela kommunen.

På frågan om vilka värden de intervjuade tjänstemännen anser är viktigast för just sin position i kommunen, svarade så gott som alla att demokrativärdena är de allra viktigaste att ta fasta på. Öppenhet och likabehandling var begrepp som lyftes upp här. Ett flertal är tydliga med att fler än ett värde är viktigt för deras position, dock betonar endast en tjänsteman att alla värden är lika viktiga. Oavsett vilka tjänstemännen själva tycker är de viktigaste värdena, finns ett tydligt mönster bland intervjuvaren som pekar på ekonomivärdenas dominans i Öckerö kommun, att demokrativärdena inte får ta tillräckligt stor plats och att konflikter mellan dessa två kategorier förekommer. Ekonomivärden har med tiden fått en allt större roll där en av de intervjuade tycker att ekonomivärden är det enda det pratas om.

*“Det är ju kostnadseffektiviteten som hela tiden står i centrum.”*

Lundquist menar att ekonomismen har lett till att en egoistisk och nyttomaximerande bild av tjänstemannen målats upp. Den bild vi får är snarare att de bryr sig mycket om kommunens brukare och att stå upp för deras rättigheter. Vi frågade även de intervjuade hur långt de anser att tjänstemannens personliga ansvar sträcker sig när det kommer till att agera när en order går emot en värdering. Den gemensamma upplevelsen är att det finns en gräns där civillikage kommer in i bilden, men att lagar, regler och politiska beslut är mycket viktiga att följa och kan en medarbetare inte stå bakom dem är en åsikt att hen bör byta arbetsplats. Som tjänsteman är det viktigt att vara medveten om sin egen ståndpunkt i olika värderingar, för att kunna agera tydligt och tryggt i sin arbetsroll. En tjänsteman anser att det alltid bör finnas utrymme för diskussion, i och med att tjänstemän kompletterar politiker med sakkunskap, vilket kan leda till att politiker får en ny infallsvinkel i beslutsfrågor. En annan tjänsteman förklarar att det personliga ansvaret är så stort att hen inte skulle kunna tänka sig att jobba kvar om hen tvingades gå emot vissa värderingar.

*“Jag skulle inte kunna tänka mig att inte stå upp för den enskilde och det värdet. Då skulle jag kanske till och med sluta faktiskt.”*

Det vi kan urskilja i vår undersökning är att det råder en samstämmighet bland de intervjuade tjänstemännen om att politiska beslut, lagar och regler är viktiga att följa, men att de inte skulle ha några problem med att säga ifrån vid felaktigheter. Vår uppfattning är därför att det råder civillikage bland tjänstemännen i Öckerö kommun. Som en sista fråga ville vi undersöka Lundquist påstående om att det kan finnas tjänstemän som inte känner till vad offentligt etos är. Ingen av de intervjuade tjänstemännen kan svara på vad begreppet betyder, men de har inga svårigheter att diskutera innehållet i offentligt etos.

## **6. Slutsats och diskussion**

Med hjälp av analys av dokumentet Plan för lika rättigheter samt intervjuer med tjänstemän inom fallkommunen kan vi nu besvara vår forskningsfråga *Om och hur uttrycks offentligt etos i Öckerö kommun och hur upplevs det av anställda tjänstemän?* Den slutsats vi kan dra är att i motsats till det som upprättats i dokumentet finns det tydliga förhållningssätt till arbetet med de ekonomiska värdena i offentligt etos, medan arbetet med demokrativärdena

sitter i ryggmärgen hos tjänstemännen snarare än som konkreta och uttalade arbetsmetoder. Ingen av de intervjuade tjänstemännen nämnde dokumentet Plan för lika rättigheter, vilket gör att intervjuavaren troligtvis ger en mer rättvisande bild av hur offentligt etos uttrycks i kommunen. När det gäller hur tjänstemännen upplever arbetet med offentligt etos drar vi slutsatsen att det fungerar bra. Dock har solen alltid sina fläckar och så även i Öckerö kommun, där tjänstemännen anser att det finns förbättringsområden avseende alla värden i offentligt etos.

På den statliga nivån i Sverige finns en gemensam värdegrund för alla statsanställda. Utifrån vår studie av Öckerö kommun kan vi säga att behovet av en gemensam värdegrund på kommunal nivå inte verkar vara så stort som vi inledningsvis antog. Om en gemensam värdegrund funnits för alla kommunanställda i Sverige skulle vi dock kunnat förvänta oss att resultatet visat på en ännu starkare och tydligare samstämmighet kring offentligt etos bland kommunens tjänstemän. Den självkritik av studien vi vill lyfta består i att intervjupersonerna i sina svar kan ha förskönat verkligheten, vilket i så fall skulle påverka vårt resultat. I utformandet av analysverktyget kan det ha funnits begrepp vi inte tog med som gjort att vi missat väsentlig information i materialet. Angående vårt val av teori är Lundquist å ena sidan det stora namnet vad gäller offentligt etos, å andra sidan är han väldigt kritisk gentemot ekonomismens framgång inom offentlig förvaltning, vilket kräver ett kritiskt förhållningssätt till hans teori. Vårt bidrag till forskningsområdet är den kunskap och de lärdomar vi kunnat utvinna med denna studie. Trots att vi inte med en fallstudie kan generalisera resultatet hoppas vi ändå att våra slutsatser ska vara till hjälp att förstå hur offentligt etos kan komma till uttryck i liknande kommuner.<sup>107</sup> Vidare forskning skulle kunna vara att en liknande undersökning genomförs på en statlig myndighet, för att belysa eventuella skillnader i hur offentligt etos uttrycks på statlig respektive kommunal nivå. Avslutningsvis vill vi höja ett varningens finger för alla tjänstemän på kommunal nivå om att de demokratiska värdena i offentligt etos aldrig får förverkas till förmån för ekonomivärdena.

---

<sup>107</sup> Esaiasson et al. 2012:159

## Referenslista

### **Dokument:**

Öckerö kommun. *Plan för lika rättigheter* (2013).

### **Elektroniska källor:**

Göteborgs-Tidningen: *GT:s granskning av skandalkommunen*. Daniel Olsson, (2015-09-15).

Hämtad 2017-04-03, från:

<http://www.expressen.se/gt/gt-granskar/gts-granskning-av-skandalkommunen/>

Nationalencyklopedin: *Kommunal självstyrelse*.

Hämtad 2017-04-03, från:

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/kommunal-sj%C3%A4lvstyrelse>

Nationalencyklopedin: *Korruption*.

Hämtad 2017-03-30, från:

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/korruption>

Nationalencyklopedin: *Öckerö*.

Hämtad 2017-04-07, från:

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/%C3%B6cker%C3%B6>

Statskontoret: *Köpta relationer - Om korruption i det kommunala Sverige* (2012).

Hämtad 2017-03-28, från:

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>

Statskontoret: *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv* (2014).

Hämtad 2017-03-28, från:

[www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/offentliga-sektorns-uteckling-internationellt\\_2014.pdf](http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/offentliga-sektorns-uteckling-internationellt_2014.pdf)

Sveriges Kommuner och Landsting: *Öka styrbarheten med en gemensam värdegrund!* (2008).

Hämtad 2017-03-28, från:

<http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-361-2.pdf>

Värdegrundsdelegationen: *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda* (2013).

Hämtad 2017-03-28, från:

<http://www.vardegrundsdelegationen.se/media/DenGemensammaVärdegrunden2013.pdf>

Öckerö kommun: *Kommunens organisation*.

Hämtad 2017-04-07, från:

<http://www.ockero.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation.4.67d4fcf613888e0c50918f5.html>

### ***Statens Offentliga Utredningar:***

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! - Politik för folkstyrelse på 2000-talet.*  
Fritzes Offentliga Publikationer.

### ***Tryckta källor:***

Barnark, Mimmi., & Djurfeldt, Göran.

*Statistisk verktygslåda 0 - Att förstå och förändra världen med siffror.* 1 uppl.  
Lund: Studentlitteratur AB, 2015.

Bjereld, Ulf., Demker, Marie., & Hinnfors, Jonas.

*Varför vetenskap?* 3 uppl.

Lund: Studentlitteratur AB, 2009.

Ekengren, Ann-Marie., & Hinnfors, Jonas.

*Uppsatshandbok - Hur du lyckas med din uppsats.* 2 uppl.

Lund: Studentlitteratur AB, 2012.

Esaiasson, Peter., Gilljam, Mikael., Oscarsson, Henrik., & Wängnerud, Lena.

*Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad.* 4 uppl.

Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2012

Lundquist, Lennart.

*Demokratins väktare - Ämbetsmännen och vårt offentliga etos.* 1 uppl.

Lund: Studentlitteratur AB, 1998.

Patton, Michael Q.

*Qualitative evaluation and research methods.*

Beverly Hills, CA: Sage, 1990.

Philipson, Sten.

*Kan en värdegrund skapa framgång?* 1 uppl.

Lund: Studentlitteratur AB, 2011.

### ***Vetenskapliga artiklar:***

Agevall, Lena. (2000).

Hur välfärd organiseras - Spelar det någon roll?

- En explorativ studie om organisering och etik i offentlig service.

*Statsvetenskaplig Tidskrift*, 103, (1).



Agné, Hans. (1999).

Väktarteorin. En lösning på problemet att demokratiskt rättfärdiga den europeiska centralbankens konstitutionella särställning.

*Statsvetenskaplig Tidskrift, 102, (2).*

Lundquist, Lennart. (2001).

Tystnadens förvaltning.

*Utan fast punkt. Om förvaltning, kunskap, språk och etik i socialt arbete. Socialstyrelsen.*

Nikku, Nina. (2013).

Om etik och förtroende i kommunerna.

*Centrum för kommunstrategiska studier, (3).*

Wreber, Hans. (2007).

De offentliga tjänstemännens värdegrunder - hur genomförs normativ analys för självvärdering?

*Statsvetenskaplig Tidskrift, 109, (3).*