

**Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT18]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Cornelia Dannert

Handledare: Gary Kokk

Examinatorer: Iwona Sobis

# **Från tjänsteman till servicepersonal**

**En studie om tjänstemän och tystnadskultur i offentlig sektor**



**GÖTEBORGS UNIVERSITET**

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning och problemställning</b> .....	<b>3</b>
1.1 Samhällsrelevans och medial debatt.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.2 Problemställning tystnadskultur.....	5
1.3 Syfte och problemformulering.....	5
<b>2. Tidigare forskning och teoretiskt ramverk</b> .....	<b>6</b>
2.1 En förändrad offentlig sektor.....	6
2.2 New professionalism och NPM.....	9
2.3 Tjänstemannarollen.....	11
2.4 Tystnadskultur och kritik på arbetsplatsen.....	14
2.5 Lämplighetslogik.....	15
2.6 Organisation, styrning och kontroll.....	16
<b>3. Tillvägagångssätt</b> .....	<b>18</b>
3.1 Empiriskt material, urval och användningsområde.....	19
3.2 Tillvägagångssätt.....	20
3.3 Forskningsetiskt förhållningssätt och kritisk reflektion.....	20
<b>4. Resultat och analys</b> .....	<b>21</b>
4.1 Tjänstemannarollen och ny professionalism.....	21
4.1.1 Struktur.....	21
4.1.2 Kontrollmekanismer.....	22
4.1.3 Legitimitet.....	23
4.1.4 Motivation.....	25
4.1.5 Kunskapsgrund.....	26
4.1.6 Handlingsutrymme.....	27
4.1.7 Arbetsmetodik: incitamentsstrukturer genom mål- och resultatstyrning.....	27
4.2 Motsättningen mellan lojalitet och kritik- tystnadskulturens grundläggande antagande.....	28
4.3 Historieberättande och narrativ som rekonstruktion av kulturen.....	30
<b>5. Slutsatser</b> .....	<b>33</b>
5.1 Den professionella tjänstemannarollen.....	33
<b>Referenser</b> .....	<b>37</b>
<b>Bilaga 1, övergripande mall för intervju</b> .....	<b>41</b>

## 1. Inledning och problemställning

Debatten och diskussionen om den svenska demokratin har sedan länge präglats av ett starkt fokus på de politiska processerna, allt från partipolitiska val till politiska beslutsprocesser. Mindre uppmärksamhet har därför givits den offentliga förvaltningen och de processer som tar plats efter själva beslutet har fattats. Detta är främst ett resultat av en förlegad uppfattning att det finns en tydlig och reell gräns mellan politik och förvaltning, vilket de flesta moderna forskare trots allt är överens om inte är fallet (Lundquist, 2001; Montin, 2006, Nilsson & Ivarsson Westerberg, 2009). Lundquist (2001) menar snarare att förvaltningen bör ses som politikens kärna i meningen att det är just tjänstemän som ansvarar för berednings- och implementeringsfunktionerna och därmed har en avgörande roll att spela i politiken.

Vad innebär det egentligen att vara en *offentlig förvaltning*? Ordet ”offentlig” betyder enligt Svenska akademien följande; ”som sker öppet så att alla kunna uppfatta det; uppenbar; motsats till hemlig” (Svenska akademiens ordbok, 2017). Ordet ”hemlig” i sin tur kan betyda; ”a) underlåtenhet att tala (l. skriva) om ngn l. ngt, förtegenhet, äv. om förhållandet att ngn (av överordnad l. myndighet o.d.) åläggs att hålla tyst med l. inte omtala ngt (som inte bör komma till allmänhetens kännedom), hemlighållande; särsk. i uttr. förbigå ngt med tystnad” (Svenska akademiens ordbok, 2017). Vi kan därmed konstatera att motsatsen till en offentlig förvaltning kan sägas vara en tyst förvaltning, det vill säga en förvaltning som är återhållsam med information utåt och därmed inte är öppen mot allmänheten.

Det talas om en tystnadskultur i Sverige, något som sprider sig över förvaltningar, myndigheter, eller andra offentliga verksamheter. En tystnadskultur som benämns som försök hos arbetsgivare att underminera och tysta kritiska röster inom verksamheten, något som inte alltför sällan även sammankopplas med diverse repressalier i form av utfrysning, förflyttning och minskat inflytande på arbetsplatsen (Sveriges Television 2016; Kollega 2010; Kollega 2009; Sydsvenskan 2016; Sveriges Radio 2012; Dagens Medicin 2016; Sveriges Radio, 2016; Västervikstidningen, 2016; Hallandsposten 2016). Det finns således en utbredd uppfattning av att det blir allt ”lägre i tak”, särskilt inom offentliga verksamheter, och att det blir mindre vanligt att offentliga tjänstemän blåser i visslan, det vill säga rapporterar oegentligheter inom verksamheter (Hedin och Månsson, 2008).

Enligt en undersökning gjord av fackförbundet ST, som riktar sig mot statligt anställda tjänstemän, visade det sig (2005) att 43 procent av skyddsombuden instämmer inte i

påståendet om att; ”medarbetarna kan framföra kritiska uppfattningar offentligt om hur verksamheten fungerar” (Fackförbundet ST, 2005; 7). I en intervju med Dagens Nyheter förklarar fackförbundets (ST) avdelningsordförande;

Känslan är att alla anställda förväntas vara väldigt positiva hela tiden, istället för att säga ifrån om saker som inte fungerar. Vi hör ofta från medlemmar att de inte vågar säga till cheferna vad de tänker. Det är inte bekvämt att visa att man är emot. Man kan bli sedd som illojal (Dagens Nyheter, 2015-05-03).

Hur omfattande denna tystnadskultur är ter sig dels svår att mäta, dels svår att precisera. Vissa menar att denna kultur ökar eller kanske snarare fördjupas, något som Lennart Lundquist (2001) menar inte är möjligt att strikt bevisa. Vad som dock är möjligt att undersöka och mäta är dess symptom. Under 2014 anmäldes 23 brott mot efterforsknings- och repressalieförbuden sammanlagt, det är enligt Dagens Nyheter den högsta siffran hittills (Dagens Nyheter, 2015). Den vanligaste anmälningssorsaken gäller chefer och arbetsgivare som eftersökt källor, det vill säga försökt ta reda på vem som talat med medier.

Kultur är ett omdebatterat, omtvistat begrepp och försöken att finna en enhällig definition har varit många. Till sin natur är kulturen svårfångad och dess applicerbarhet kan även sägas dra nytta av dess diffusa gränser. Dock finns det ett antal karaktäristika som är återkommande och anses vara grundförutsättningar för åberopandet av kulturbegreppet; det är ett holistiskt och kollektivt fenomen som behandlar kännetecknen av en större grupp människor, det inkluderar traditioner och vanor som förmedlar och upprätthåller kulturen, den är socialt konstruerad och innefattar värderingar, idéer och föreställningar (Alvesson & Sveningsson, 2012).

Hur medlemmar i en organisation agerar, när det händer någonting i organisationen eller någonting upptäcks som inte anses vara riktigt, antingen juridiskt, moraliskt eller etiskt, beror dels på hur vi agerar som människor dels på den organisationskultur som denne individ är en del av. Enligt lämplighetslogiken styrs människors agerande i organisationer dels av den roll som individen har i organisationen, dels av den särskilda situation som agerandet berör (March & Olssen, 1989). Genom att identifiera roll och situation kan individen därefter avgöra vilket agerande som är mest lämpligt utifrån rollen och situationen.

## Problemställning

Tystnadskultur har en negativ konnotation och associeras till den problematik som uppstår när medarbetare inte vågar uttrycka kritiska åsikter gentemot ledningen eller enskilda personers agerande inom organisationen. Det kan dock vara problematiskt även ur andra perspektiv. Om medarbetare inte vågar framföra andra idéer eller synpunkter som skulle kunna utveckla organisationen eller på annat sätt föra den framåt, fastnar organisationen i enstaka chefers eller ledningens synsätt. Detta ger stagnerade, rigida och enkelspåriga organisationer (Börnfelt, 2015). Därtill kan även tilläggas att det ökar risken för att viktig information gällande verksamheterna inte når berörda politiker och beslutsfattare. Det stora problemet kan ses som de demokratiska implikationer som en sådan organisationskultur kan generera. En tyst offentlig sektor (såväl i intern som extern mening) innebär minskad insyn i organisationerna och en minskad offentlig dialog vilket därmed minskar dess transparens gentemot medborgarna. Minskad transparens leder till minskade möjligheter att ställa maktinnehavare till svars och bör därmed ses som ett hot mot demokratin (Lundquist, 2001).

Tystnadskultur har studerats något mer frekvent inom andra sfärer, typfallen är sjukvårdssektorn och polisväsendet, det vill säga de fält som fenomenet vanligtvis sammankopplas med (Becker, 2008). Man kan rent av hävda att det förefaller nästintill självklart i dessa starkt hierarkiska fält att de har haft vad som inom polisen har refererats till som *code of silence* (Wieslander, 2016).

Denna studie tar sitt avstamp i tjänstemannen som *demokratins väktare*, det vill säga att tjänstemännen har ett särskilt ansvar i att försvara demokratiska värden i det svenska systemet. Till skillnad från politiker som står i beroendeställning till sina väljare, till sin partistyrelse och andra intressenter så är inte, eller bör inte, tjänstemannen vara i beroendeställning till någonting annat än lagen, sin profession och sitt särskilda uppdrag (Lundquist, 2001). Ett skadat rykte för den lokala administrationen reflekterar inte väl på den styrande politiska majoriteten som därmed riskerar att förlora sin ställning inför nästa val. Därför spelar tjänstemannen en särskilt viktig roll i det demokratiska spelet.

### 1.2 Syfte och problemformulering

Forskningen kring tystnadskultur i Sverige är begränsad och att anse vara ett ämne som inte väckt särskilt stort akademiskt intresse. Kanske beror det på den övertygelse som finns om en offentlig sektor präglad av transparens och öppenhet, där korrruptionen anses obefintlig och förtroendet för staten och myndigheter högt.

Syftet med studien är därför att bidra till ökad kunskap kring och förståelse för hur tystnadskultur inom offentlig sektor konstrueras och rekonstrueras. Studien fokuserar på tjänstemannarollen då de är att anse vara nyckelpersoner i offentlig sektor. För att uppnå studiens syfte ställs därför följande fråga till det empiriska materialet:

*Hur uppstår och vidmakthålls tystnadskultur bland tjänstemän sett utifrån new professionalism (Evetts, 2009) och lämplighetslogik (March och Olsen, 1989)?*

## **2. Tidigare forskning och teoretiskt ramverk**

*I följande avsnitt kontextualiseras offentlig sektor och tjänstemannarollen i syfte att ge en övergripande bild av dess komplexitet och föränderliga natur. Det inleds med en diskussion om den svenska politiska demokratin och offentlig sektor för att sedan diskutera tjänstemannens roll. Tjänstemannarollen diskuteras främst utifrån det idealistiska perspektiv förankrat i den offentliga etiken som är del av studiens utgångspunkt. Detta främst i syfte att skapa en fördjupad problembild över tjänstemannens påstådda ansvar, skyldigheter och unika position. Därefter presenteras lämplighetslogiken och organisationskultur som grund för mänskligt handlande och som styrmedel i organisationer.*

### **2.1 En förändrad offentlig sektor**

#### **Den politiska demokratin och vårt offentliga etos**

Den svenska politiska demokratin har under lång tid präglats av en idealbild där etiska och moraliska normer ska vara styrande mekanismer. Lennart Lundquist (1999; 2001) menar att dessa normer bygger på ett antal värderingar som anses vara del av demokratins fundament. Dessa värderingar kan delas in i två olika kategorier; *substansvärden*, och *processvärden*. *Substansvärdena* innefattar jämlikhet frihet, rättvisa, och solidaritet. *Processvärdena* inkluderar bland annat öppenhet, diskussion, ömsesidighet och ansvar. Här framhålls öppenhet som särskilt viktig i den meningen att det i en demokrati är avgörande att makthavare sköter sitt uppdrag på ett lagligt, etiskt och lämpligt sätt. Det är därför en skyldighet att säga ifrån när makthavare inte gör det för att på så sätt kunna utkräva ansvar. Om inte *processvärdena* efterlevs och upprätthålls riskerar *substansvärdena* att stryka på foten och då är demokratin ute på hal is (Lundquist, 2001).

I en fungerande demokrati styr folket indirekt genom dess valda politiker och dess beslut. En grundläggande premis är att dessa inte får stå över lagen. Utöver detta menar Lundquist att hänsyn även bör tas till moraliska överväganden, en form av *offentlig etik*. Till skillnad från politikerna anses den offentliga etiken till viss del stå över lagen (Lundquist, 1991; Börnfelt, 2015). *Den offentliga etiken* menas här avgöra vad som är gott och vad som är ont, vad som är rätt respektive orätt inom det offentliga och i dess relation med samhället i stort (Lundquist, 1999).

”Med vårt offentliga etos avser jag de fundamentala föreställningarna om hur vårt samhälle bör styras. Det omfattar verklighetsuppfattningar, värden och idéer om på vilket sätt värdena ska kunna tillgodoses” (Lundquist, 1998, s. 53).

Vidare menar Lundquist att det finns två kategorier av värden nödvändiga för en välfungerande och sann demokrati, vilka sammanfattas i nedan tabell.

Demokrativärden	Ekonomivärden
Politisk demokrati	Funktionell rationalitet
Rättssäkerhet	Kostnadseffektivitet
Offentlig etik	Produktivitet

Tabell 1. (Källa: Lundquist, 1999)

Den politiska demokratin, som beskrivs ovan och som styrs av demokratiska värden står i motsättning till vad Lundqvist kallat för *ekonomismen*. Till skillnad från den politiska demokratin uppmärksammar *ekonomismen* främst de ekonomiska värdena, ofta på bekostnad av de demokratiska (Lundqvist; 2001).

### **New public management introduceras i Sverige**

Efter årtionden av centraliseringsprocesser och utökningar av den offentliga sektorn började Sverige på 1980-talet diskutera nya sätt att organisera och styra den offentliga verksamheten, även om det var först på 1990-talet som förändringarna förverkligades. Man började snegla på näringslivet och deras metoder att styra sina företag och organisationer. Den svenska offentliga sektorn börjar anamma nya metoder och tankesätt från den privata sektorn genom bland annat decentralisering och upplösningen av större organisationer till mindre och mer hanterbara enheter, bolagisering, management, prestationsersättningar, och målstyrning. Målstyrningen tillsammans med andra styrformer som beställar-och utförarmodellen och

resultatstyrning blev tidigt upplöskade av såväl kommuner, landsting som statliga myndigheter och ses idag som standard inom svensk offentlig förvaltning (Almqvist, 2006). Samtliga idéer ovan tillskrivs vanligtvis vad som har kommit att kallas *New Public Management* (härefter NPM). NPM bör inte ses som en enskild eller enhetlig teori utan snarare som ett paradigm, paraplybegrepp eller tankesätt. Som forskningsområde har NPM särskilt inom offentlig förvaltning under lång tid varit populärt och det finns en uppsjö av studier om begreppets innehåll och dess applicerbarhet. Däremot är mängden forskning om dess generella resultat och effekter betydligt mindre förekommande (Dan & Pollitt, 2011).

En starkt debatterad effekt av NPM's expansion under 1980-talet och framåt blev den explosionsartade ökningen av granskning som följde på grund av den ökande efterfrågan på revision och utvärdering (Almqvist, 2006; Power, 1997). Det talas om ett paradigmskifte där tidigare förvaltnings- och styrmodeller baserats på förtroende och tillit ersattes med kontroll, granskningsbarhet och en ökad tro på chefers roll i organisationer (Norman, 2001). För hög grad av kontroll och granskning kan ha stora negativa konsekvenser för offentlig sektor, då det lätt skapar en ond spiral av misstro inom organisationen (Power, 1997, Sahlin-Andersson, 2006). Reglering, revision och granskning kan synliggöra vissa företeelser samtidigt kan det även dölja andra (Czarniawska, 2015; Sahlin-Andersson, 2006).

Grundbulten som sammanlänkar samtliga av dessa komponenter och själva essensen i NPM kan anses vara kostnadseffektivitet (Lorenz, 2012). Kostnadseffektiviteten kommer från tanken att det tidigare saknats incitament för offentlig sektor att reducera kostnader till skillnad från den privata sektorn. Av den anledningen krävdes det, enligt NPM-förespråkare, en ökad konkurrens mellan offentliga och privata aktörer för att skapa incitament till utveckling och kostnadsreducering (Alonso, et.al, 2013). Vidare menar Alonso et.al (2013) att bland de vanligaste och största praktikerna av NPM innefattar outsourcing och decentralisering. Även i Sverige kan vi se att det är främst dessa två som har gett uttryck för NPM, exempel på detta är privatiseringen inom vårdsektorn med utökat antal verksamheter som kontrakteras ut till privata aktörer och införandet av LoV. Ökad konkurrens mellan aktörer, såväl offentliga som privata, skulle öka effektiviteten och minska kostnaderna (Alonso, et.al, 2013). Samtidigt, vid ett allt ökande antal tjänster som läggs ut på entreprenad krävs allt fler offentliga upphandlingar som innebär en ökad granskning och kontroll, något som inte bara kräver resurser i form av tid utan som även genererar en ökad misstro inom och mellan organisationer (Power, 1997).



## **Konkurrensutsättning och arbetsmarknad**

Hedin och Månsson (2008) menar att skattefinansierad offentlig verksamhet idag behöver konkurrera med privata aktörer på marknaden och är därför beroende av ett gott anseende. Av den anledningen kan eventuell tystnad ses som försök att inte ”förlora ansiktet”. Ett minskat förtroende, skadat varumärke eller minskad status kan innebära minskning av resurser och personal eller andra organisatoriska problem (Hedin & Månsson, 2008). Därför finns det skäl att tro att repressalier ökar i takt med ökad konkurrens på marknaden, att det blir ett sätt att bevara organisationens rykte (Hedin & Månsson, 2008). Ur ett utökat perspektiv kan vi även se andra faktorer som spelar in i den offentliga sektorns miljö. Dagens arbetstagare har andra motiv för sin karriär än tidigare. Numera värderas självständighet och personlig utveckling högt, arbetstagaren väljer arbete efter eget intresse och har en lägre grad av lojalitet mot sin arbetsgivare än tidigare (Hedin & Månsson, 2008). Det finns således en ombytlighet hos arbetstagaren vilket gör att vid eventuella problem på arbetsplatsen, missnöjdhet eller annat så kommer arbetstagaren troligtvis endast byta arbetsgivare då anställningen från början inte ansågs vara ett långsiktigt åtagande. Samtidigt finns det även en utbredd anställningsosäkerhet med ökande visstidsanställningar där en behöver hålla sig på god fot med sin arbetsgivare för att säkerställa sin anställning eller för att senare avancera (Wieslander, 2016). Hur arbetsmarknaden ser ut för aktuellt organisationsfält kan därför vara av betydelse för att avgöra riskerna för tystnadskultur.

### **2.2 New professionalism och NPM**

*För att kunna analysera tjänstemännens agerande i relation till eventuell tystnadskultur krävs först en diskussion kring tjänstemannarollen, och vad den innebär. Professionalism som ett yrkesmässigt värde kommer därför att användas som verktyg för att diskutera tjänstemannarollen och vilka värderingar och normer som kan anses kopplade därtill.*

*Ny professionalism kopplas till ämnet som en brygga mellan tjänstemannarollen och dess eventuella förändring samt NPM och den kontext som omger offentlig sektor. Flera forskare menar att professionalismen minskar hos tjänstemännen, andra menar att den ökar men vad som anses vara en professionell förvaltning diskuteras inte lika ofta. Av den anledningen har jag valt att använda mig av Evetts (2009) begrepp om ny professionalism då det istället fokuseras på en nyanserade diskussion kring professionalismbegreppet. Det är således inte en fråga om professionalism ökar eller minskar utan hur begreppet förändras och därmed innehållet i rollen som analyseras.*

I kölvattnet av NPM visar sig ytterligare förändring i det offentliga landskapet. Det finns ingen entydig eller enskild definition av professionalism utan det är ett begrepp i ständig förändring. Betydelsen av professionalism har gått från att handla om endast om skolning inom ett visst yrke till att inkorporera även andra värden (Evetts, 2009). Begreppet i sig används dock flitigt även om betydelsen kan variera beroende på vem som använder det och i vilken situation. Av den anledningen krävs en förklaring på vad som menas med professionalism vilka faktorer som inkluderas.

Inom offentlig verksamhet finns två idealtyper av professionalism som utvecklats av Evetts (2009) vilka är *organisationsprofessionalism* och *yrkesmässig professionalism* (2009; 248). Med idealtyper menas att de båda är ytterligheterna på en skala av professionalism och majoriteten av fallen som analyseras kommer därför fall någonstans mittemellan. Av den anledningen kommer majoriteten av analyserade fall att vara en blandning av de båda och sällan ha enbart egenskaper av den ena typen.

### **Organisationsprofessionalism**

Först, den organisatoriska idealtypen av professionalism innebär en stark kontroll som främst utövas av managers i organisationer, en auktoritet som bygger på rationell-legala premisser och hierarkiska strukturer i organisationen vad gäller ansvarsutkrävande och beslutsfattande (ibid). Likt Webers (1987) byråkratimodell innefattar typen även standardiserade processer och praktiker. Som ett led i att anpassa sig till ett fält i hård konkurrens och enligt vissa även som en reaktion mot en tidigare svensk förtroendedoktrin inom offentlig verksamhet (ref) förlitar sig denna idealtyp på externa former av ansvarsutkrävande och reglering. Detta tas dels i uttryck av prestationsutvärderingar, utvecklingssamtal, och målstyrning (Evetts, 2009; 248). Diskursen om professionalism används här främst som ett verktyg för att skapa motivation, sätta förväntningar och utöva kontroll (Evetts, 2009). I den organisatoriska professionalismen finns tjänstemännens motivation i att uppfylla organisationens mål och krav. De kan sägas motiveras av incitamentsstrukturer som organisationen satt upp. Tjänstemän i den yrkesbaserade professionalismen förväntas däremot motiveras av det offentliga etos som Lundquist (2001) förespråkar. De förutsätts agera för medborgarens intressen och omhulda de värden som tillkommer dess uppdrag.

### **Yrkesmässig professionalism**

Den andra idealtypen beskriven av Evetts är den yrkesmässiga professionalism. Till skillnad från den organisatoriska fokuserar den yrkesmässiga professionalismen på kollegial

auktoritet, den som kommer från yrkesgruppernas kollektiva socialisering, utförlig och gemensam utbildning såväl teoretisk som praktisk, och starka yrkeskulturer, normer, samt yrkesidentiteter (Evetts, 2009). Relationen mellan yrkesgruppens utövare och dess arbetsgivare och klienter innebär ett förtroende för utövaren och där dennes omdöme och bedömning värderas. Yrkesutövaren får sin legitimitet av sin yrkesroll, det vill säga som ett resultat av långa processer av socialisering och kontroll av andra kunniga inom området genom exempelvis professionella institut och associationer. Samma organisationer kontrollerar även att de etiska professionella koderna och förhållningssätten följs (Evetts, 2009).

Även om båda typerna inkluderar former av strukturer och relationer så menar Evetts att den yrkesmässiga formen av professionalism betonar relationer i större utsträckning och den organisatoriska formen har en starkare koppling till strukturer (Evetts, 2009; 249). Evetts hävdar att det finns en tydlig koppling mellan ny professionalism och new public management och att i offentlig sektor används just begreppet professionalism som ett centralt begrepp i hur både arbetsgivare och medarbetare hanterar kontroll, i sitt sätt att rationalisera, men även hur man ser på motivation (Evetts, 2009; 249).

I denna studie är inte syftet med begreppet att undersöka huruvida tjänstemannarollen är främst präglad av organisations- eller yrkesprofessionalism. Snarare att tillsammans med lämplighetslogiken vara ett verktyg för att förstå den professionella tjänstemannarollen och dess påverkan på tystnadskulturen.

### **2.3 Tjänstemannarollen**

Under en lång tid har tjänstemannaidealet som byråkrat fått ta plats såväl i teori som i praktik, liksom den beskriven i den byråkratimodell Weber (1922) publicerade. Byråkraten utifrån Webers ideala byråkrati baseras på en hierarkisk struktur där det finns tydliga riktlinjer för beslut, en stark kontroll och en allmän acceptans för denna struktur på grund av lojalitet och pliktkänsla för den offentliga tjänstemannarollen (Hysing och Olsson, 2012). Det var således främst gentemot staten som institution, samt gentemot lagen och de demokratiska värdena som tjänstemannen skulle vara lojal och inte mot sittande regering, (Lundquist, 1999). Byråkratens legitimitet baserades på idealet om objektivitet och opartiskhet samt genom kompetensen att agera gatekeepers mot eventuella försök till ministerstyre (Hysing och Olsson, 2012). I sin helhet är detta ett ideal och i princip ouppnåeligt. Tjänstemän är trots allt människor och därmed finns vissa svårigheter i att vara helt och hållet objektiv.

Tjänstemän utövar politik genom exempelvis sin beredningsfunktion där de har möjlighet att emfasera vissa aspekter och tona ned andra (Casula Vifell & Ivarsson Westerberg, 2013). I moderna välfärdsstater är det nämligen tjänstemän som i praktiken bereder, konkretiserar, implementerar och följer upp politiskt fattade beslut på kommunal, nationell samt internationell nivå (Johansson, 2014; Högberg, 2007). I många fall måste politiker förlita sig på tjänstemännen i policyprocesser, från initiering till utvärdering. En anledning till detta är att tjänstemännen i allt större utsträckning har kunskap och erfarenhet i sakfrågor (Hysing och Olsson, 2012). I vilken grad folket upplever att politiskt fattade beslut genomförs och tillämpas antas på så vis påverka legitimiteten för hela demokratiska system. Hur tjänstemän uppfattar sin roll samt vilka värden de omhuldar är därför av stor vikt då dessa roller och förhållningssätt påverkar, inte bara medborgarnas uppfattning om den offentliga förvaltningen, utan även det demokratiska politiska systemet i sin helhet (Johansson, 2014).

Flera forskare menar även på att relationen mellan politiker och tjänstemän har förändrats under senare år. Vissa menar på att skillnaden mellan politiker och tjänstemän har minskat (Bartholdsson, Kerstin, 2007; Montin, Stig, 2006; Montin & Granberg, 2013). En anledning till detta tros vara att allt fler politiker har blivit heltidspolitiker och därmed har en närmre relation till tjänstemännen (Bartholdsson, 2007). Ytterligare en anledning kan ses vara att det skett en ökad specialisering hos tjänstemännen som inneburit att det blir allt svårare att skilja på politik och förvaltning (Bartholdsson, 2007; Montin, 2006). Ytterligare en dimension är det förändrade offentliga landskapet, där myndigheter och offentliga arbetsgivare likställs med privata företag och därmed likställs förväntningarna på offentlig verksamhet och privata näringslivet (Lundqvist, 2001; 19). En konsekvens av detta är att medborgaren har förvandlats till kund och där i förlängningen tjänstemannen och dess överordnade får liknande relation som exempelvis butiksägaren och hans biträde (Lundqvist, 2001;19).

### **Tjänstemannen som demokratins väktare**

De värden som enligt Lundquist (2001) ska stå som grund för en god demokrati (demokrati- och ekonomivärden, se tabell 1.1) står ofta i konflikt med varandra och bör därför vara uppe för ständig diskussion och omvärdering (Hysing och Olsson, 2012). Tjänstemannarollen är därför komplex och ständigt i konflikt med de värden och förväntningar som tillkommer deras uppdrag. Lundquist menar att tjänstemannen har en unik position i det svenska

förvaltningssystemet vilket ger dem ett särskilt ansvar som *demokratins väktare* (1999). De bör i sin roll;

[...] bevaka att vårt offentliga etos iakttas, öppna den offentliga verksamheten så att medborgarna och politikerna får insyn och möjlighet att påverka, alltid se till att den offentliga verksamheten fokuseras på att involvera medborgarna och tillgodose deras intressen [och] förmedla ett optimalt beslutsunderlag till beslutsfattarna (Lundquist, 1999; 157).

Lundquist (1999) menar att integriteten hos individuella tjänstemän spelar stor roll för att kunna utöva ämbetskurage, det vill säga våga påtala när någonting anses vara oetiskt eller olämpligt i organisationen. Integriteten är starkt sammankopplat med etik och moral, och därmed görs även skillnaden tydlig med varför tystnadskultur är särskilt intressant i förhållande till offentlig sektor. Förutom lagen ska, enligt Lundquist, tjänstemännen agera utefter ett offentligt etos vilket kan sägas vara ett etiskt förhållningssätt till sitt arbete särskilt sett till offentligt verkssamma. Det kan finnas arbetssätt eller tankesätt som är gängse i privat sektor men som bör anses vara oetiska om de rör sig inom offentlig sektor. Här menas således att det finns ett personligt moraliskt ansvar hos tjänstemännen som aldrig går att lämna över till någon annan (Lundquist, 2001). Ansvaret som demokratins väktare innebär inte att tjänstemän i sin roll ska efter eget tycke underminera beslut eller initiativ.

”Meningen är att de ska se sig som något mer än underordnade tekniker som utför order precis som en privat tjänsteman. Som ämbetsmän måste de kontinuerligt ta ställning till sitt arbete och till de direktiv de har fått i lagar och andra statuter och genom myndighetens mission. De ska sedan informera sina överordnade om eventuella implikationer även om dessa inte välkomnar informationen” (Barth, 1997, citerat i Lundqvist, 2001; 13).

Lundqvist (2001) bidrar med ytterligare en dimension, nämligen att det är tjänstemannens ansvar att ta det vidare om de överordnade inte hanterar problemet. Tjänstemannen har olika handlingsalternativ vid olika uppfattningar av styrning och där vissa alternativ är att anse mer lämpliga än andra. Endast om styrningen uppfattas som etisk, laglig och lämplig bör tjänstemannen stödja och visa lojalitet mot organisationen. Vid andra fall, det vill säga om styrningen uppfattas som oetisk, olaglig eller på annat sätt olämplig så finns ett antal olika val för tjänstemannen, 1) att öppet protestera antingen internt (väcka) eller externt (vissla), 2) obstruera (i det dolda motarbeta styrningen genom att anonymt protestera eller kritisera, maska eller sabotera för organisationen), 3) sorti genom att antingen avsäga sig uppdrag, eller genom att överlåta arbetsuppgifter eller ansvar till någon annan (Lundquist, 2001).

## 2.4 Tystnadskultur och kritik på arbetsplatsen

Forskningen kring tystnadskultur har främst fokuserat på yrkesgrupper med en stark gemensam identitet så som poliser eller läkare och har ofta närmat sig ämnet på individnivå. Ett närliggande och betydligt mer utforskat område är visselblåsning och hur det relaterar till korruption. Även här har forskningen till stor del fokuserat på visselblåsaren och vilka egenskaper och intressen dessa individer har som drivit dem till att sätta sin egen karriär på spel för att avslöja korruption eller oegentligheter inom företag, myndigheter och andra organisationer (Miceli & Near, 2016; Bolsin, 2003; Henik, 2013). Tidigare forskning har även visat att visselblåsning har tydlig koppling till det interna organisationsklimatet (Levena, 2014; Miceli et.al, 2008; Henik, 2015). En studie konkluderar att en av de mest avgörande faktorerna för huruvida någon kommer blåsa i visslan eller inte är hanterandet av intern kritik, eller intern visselblåsning (hädanefter *väckning*). *Vissling* (extern visselblåsning) är ofta sista utvägen för att nå målet det vill säga korrigerande av misstag, bestraffningsåtgärder eller andra konsekvenser. *Väckning* föregår i majoriteten av fallen *vissling* och hanterandet av detta är då essentiellt för utfallet (Henik, 2015).

Hur den interna rapporteringen i sin tur hanteras påverkas av organisationens värdegrund, normer och kultur (Brottsförebyggande Rådet, 2013). Det är således inte endast regler och policys för hanterandet av eventuella oegentligheter, tjänstefel eller andra organisationsproblem som är viktiga för att motverka tystnadskultur utan den etiska miljön i organisationen (Dalton & Radtke, 2012). Med etisk miljö menas bland annat belönings- och sanktionssystem, exempelvis prestationsutvärdering och kompensationer av olika slag (Dalton & Radtke, 2012). Det inkluderar även gruppsyck eller gruppinflytande och ledarskap och ledningsvärderingar. Detta innebär att ledningen och andra inom organisationen med någon form av makt kan ses ha ett särskilt ansvar för organisationskulturen (Börnfelt, 2015; Lundquist, 2001). Det kan även finnas en risk i vad Miceli och Near kallar för ”diffusion av interventionsansvar”, nämligen att ju fler som är medvetna om någon oegentlighet desto mindre chans att någon agerar då ansvaret inte nödvändigtvis ligger på en enskild individ när flera är medvetna om problemet (Levena, 2014; Miceli & Near, 1992).

Sammanfattningsvis kan sägas att visselblåsning kan ses som ett symptom på tystnadskultur, om det inte funnits någon tystnadskultur skulle inte behovet av visselblåsning finnas utan hantering skulle ske internt. Däremot innebär inte avsaknad av visselblåsning en avsaknad av tystnadskultur.

## 2.5 Lämplighetslogik

*Lämplighetslogiken styrs av roller och identiteter, som kommer förklaras närmare i nedan stycke, och av den anledningen är det viktigt att analysera tjänstemannarollen i relation till tystnadskulturen och dess styrningsmekanismer. Lämplighetslogiken kommer att användas för att förklara varför tjänstemän i sin roll agerar i enlighet med en eventuell tystnadskultur.*

March och Olsen (1989) hävdar att det främst är lämplighetslogik som styr individers agerande inom institutioner. Organisationer styrs av rutiner, regler och standardiserade handlingsmönster. De processer som äger rum i organisationen hanteras genom dessa regler som kan upprätthållas antingen genom direkt tvång och auktoritet men de kan även upprätthållas genom inlärt socialt beteende och internaliseras hos varje medlem genom socialiseringsprocesser (March och Olsen, 1989). Regler bör här ses inkludera såväl formella som informella rutiner, praxis, konventioner, roller, strategier, organisationsformer och teknologier genom vilka verksamheten konstrueras. Vidare inkluderas även organisationskultur, kunskaper, koder och övertygelser som March och Olsen menar påverkar dessa roller och rutiner. Lämplighetslogiken gör gällande att det som styr individers handlingar är mer ofta ett resultat av identifierandet av det som anses vara normativt lämpligt beteende, snarare än enskilda konsekvens- eller nyttokostnadsanalyser (March och Olsen, 1989). Samtidigt som konsekvensanalys eller anteciperad handlingslogik även är framträdande och till viss del påverkar vad som anses vara lämpligt beteende. Narrativet i organisationer rekonstruerar organisationskulturen, vilka värden som upphöjs och vilka regler som ska vara styrande. Men det är inte ett enhetligt narrativ utan ofta finns motstridiga (informella) regler, normer och värden i en organisation, vilka March och Olsen menar kategoriseras och organiseras genom handlande. Ju oftare en regel följs eller ett beteende applåderas desto mer befäst och förstärkt blir den (March och Olsen, 1989; 25). De menar vidare att även om individer tar handlingars förväntade konsekvenser i beaktning så organiseras dessa konsekvensanalyser genom lämplighetslogik och genom ett jämförande av tidigare situationers likheter och skillnader (1989; 26).

Lämplighetslogiken innebär ett resonerande, mer eller mindre medvetet, kring följande frågor; 1) *Vilken typ av situation är det här?* 2) *Vem är jag?* 3) *Hur lämpliga är olika handlingar för mig i den här situationen?* (March och Olsen, 1989). Frågorna ställs inte explicit utan bör ses som underliggande i dels organisationskulturen, dels som institutionaliserade perspektiv på yrkesidentiteten. Genom att beskriva individers handlingar

utifrån bestämda normer och regler ses handlingarna som en avvägning i relationen mellan den särskilda situationen och den egna rollen. I detta ingår tolkningen av relationer mellan olika roller, vilket menas att hur du uppfattar din egen roll är beroende av hur den relateras till andra roller och vilka skyldigheter du har till dem. Det kan därmed sägas att lämplighetslogiken innebär att du identifierar ett lämpligt beteende i förhållande till vad som förväntas av din roll i den särskilda situationen i förhållande till andra roller. Lämplighetslogiken är inte statisk utan bör ses som en levande process av konstruktion och rekonstruktion av vad som anses vara lämpligt utifrån förändrade normer, narrativ och förväntningar men även föreställningarna om sin egen roll och yrkesidentitet. Syftet med lämplighetslogiken som teoretiskt verktyg är således inte att finna en klar definition utan att använda det som ett värdefullt perspektiv på varför tjänstemännen agerar som de gör.

## **2.6 Organisation, styrning och kontroll**

*För att kunna diskutera tystnadskultur krävs en operationalisering av begreppet organisationskultur, vilka komponenter återfinns i begreppet, hur fungerar organisationskulturer som styrmedel i organisationer och på vilket sätt (re)konstrueras kultur? Nedan sektion kommer att diskutera dessa frågor närmare.*

Organisationer styrs dels genom formella styrmedel såsom policys och riktlinjer, dels genom informella mekanismer som organisationskultur. Styrmedel syftar till, oavsett om de är formella eller informella, att få medlemmar att drivas i samma riktning som organisationen. Detta bland annat genom att se till att medlemmars mål överensstämmer med organisationens (Jakobsen och Thorsvik, 2008; 94). Jacobsen och Thorsvik menar att det finns principiellt tre övergripande kategorier av styrmekanismer; rekrytering, socialisering och disciplinering. I denna studie är de två senare främst intressanta. Med socialisering menas här processen där medlemmar tar till sig organisationens normer, värderingar och grundläggande antaganden och gör dessa till sina egna. Vidare även att få medlemmar att känna lojalitet gentemot organisationen och identifiera sig med densamme. Socialiseringsprocesser kallas även premisstyrning då det essentiellt handlar om att skapa förutsättningar för medlemmar att själva identifiera vad som är lämpligt beteende och agera därefter, vilket minskar behovet av direkt och formell styrning (2008; 95). Disciplin handlar här om olika former av belöning och sanktioner, där styrmekanismerna kan vara både uppmuntrande och hotande. Exempelvis kan detta innebära att ett visst beteende uppmuntras och belönas med högre lön eller avancering



inom organisationen, medan andra beteenden bestraffas med antingen utebliven belöning eller till och med indragen delegation, omplacering eller andra repressalier.

Styrmekanismerna ackompanjeras av kontroll, något som förr hanterades av chefer eller förmän på golvet eller av stämpelklockor för att kontrollera att medarbetarna skötte sig. Numera sker största delen av kontroll i organisationer genom mål- och resultatstyrning, prestationsutvärdering och kvalitetsstyrning. Jacobsen och Thorsvik menar att detta egentligen är en skarpare kontroll av medarbetare, där deras uppnådda resultat, och rutiner för hanterandet av eventuella resultatavvikelser i relation till de uppsatta målen och standarderna (2008;96).

Vidare beskrivs professionalism som en vanligt förekommande anledning till olika former av styrproblem. Jacobsen och Thorsvik menar att en starkare professionalisering kan innebära ett motstånd mot styrning som syftar till att begränsa yrkesmässiga bedömningar i arbetet (Jacobsen och Thorsvik, 2008; 95). Detta i likhet med *new professionalism* som diskuterats i tidigare avsnitt där yrkesprofessionalism kan ses som ett hot mot organisationen och styrningen (Evetts, 2009).

### **Organisationskultur**

Den främsta informella styrmekanismen kan sägas vara organisationskulturen, ett begrepp som länge varit omdebatterat och någon entydig definition finns inte. De flesta verkar dock vara överens om att kultur generellt innebär att en grupp delar en uppsättning grundläggande antaganden, normer och värderingar. En av de flitigast använda definitionerna är dock den av Edgar Schein;

Organisationskultur är ett mönster av grundläggande antaganden- uppfunnet, upptäckt eller utvecklat av en viss grupp efter hand som den lär sig bemästra sina problem med extern anpassning och intern integration- som har fungerat tillräckligt bra för att bli betraktat som giltigt, och som därför lärs ut till nya medlemmar som det riktiga sättet att uppfatta, tänka och känns om dessa problem (Schein, 1985; 9).

Kulturen fungerar som en 'kognitiv karta' där medlemmar sorterar information utifrån dessa kognitiva scheman och sällar bort information som inte passar in i dessa scheman, samt koncentrerar sig enbart på information som enligt dessa scheman anses vara relevant (2008;135). En stark kultur innebär att "a) anställda inser hur de ingår i ett större

sammanhang och, b) att de delar grundläggande antaganden, värderingar och normer som befrämjar gemensamma uppfattningar och idéer om hur uppgifter och arbetsformer måste anpassas för att förverkliga överordnade mål” (Jacobsen och Thorsvik, 2008; 136).

Grundläggande antaganden kan sägas vara omedvetna kollektiva sanningar där vissa uppfattningar i en grupp är gemensamt tolkade och internaliserade till den grad att de anses vara sanningar. De anses vara sanningar i den meningen att individen inte ens är medveten om dem utan tar de för givna (Jacobsen och Thorsvik, 2008;145). Värderingar i sin tur definieras här som någonting som föredras framför någonting annat, det beskriver vad som är önskvärt, vad som värdesätts och därför eftersträvas att uppnå eller främja. Därmed kan även sägas att värderingar uttrycker lika mycket vad som i organisationen anses vara bra som vad som anses vara dåligt (ibid). Normer har främst definierats som de informella eller oskrivna regler som finns i en organisation eller grupp och som agerar vägvisare för hur medlemmar i organisationen bör agera i givna situationer (Jacobsen och Thorsvik, 2008).

I samma linje som lämplighetslogiken kan kultur som styrmedel reducera osäkerhet hos medarbetare och samtidigt skapa tydliga förväntningar på dessa så vid en situation där en kontextbaserad bedömning bör göras så vet medarbetaren vad denne förväntas besluta eller göra. Detta sker främst genom internalisering av organisationens övergripande mål och syfte och genom socialisering. En viktig del i organisationskulturen är att den upprätthålls endast så länge som den uppfattas som riktig (Jacobsen och Thorsvik, 2008; Schein, 1985). Det vill säga, den prövas genom praktik och anpassar sig om de grundläggande antagandena inte längre visar sig stämma. På samma sätt förstärks och rekonstrueras kulturen, ett beteende eller en handling vars konsekvens stämmer överens med våra förväntningar förstärker våra föreställningar om vad ett lämpligt beteende är.

### **3. Tillvägagångssätt**

*Följande kapitel inleds med en presentation av insamlingsfasen av studien och val av metoddesign för att sedan mer konkret presentera studiens tillvägagångssätt. Kapitlet avslutas med en diskussion kring forskningsetiska förhållningssätt, reflektioner kring studiens genomförande samt det egna inflytandet och bias i texten.*

### **3.1 Samtalsintervjuer**

För att kunna besvara studiens frågeställningar och uppnå dess syfte har jag använt mig av samtalsintervjuer. Intervjumetoder möjliggör mer djupgående frågor och lämpar sig väl för kvalitativa studier där ämnet i fråga kan kräva flexibilitet i materialinsamlingen. Tystnadskultur är ett tämligen känsligt ämne och kan kännas personligt varför jag ville sätta intervjupersonen och dennes erfarenheter i centrum. För att göra detta använde jag mig av en öppen intervjustruktur vilket innebär en samtalsform där deltagarens erfarenheter styr vilka frågor som ställs. Istället för en strukturerad intervjuguide skapades därför en mall för hur samtalet ska initieras samt vilka övergripande teman eller mer specifika ämnen som bör avhandlas under samtalets gång (se bilaga 1). Då jag initialt inte visste vilka faktorer som påverkar tystnadskultur anpassade jag mina frågor under intervjuens gång. Detta innebär att varje intervju är unik och tämligen varierande i sitt innehåll. En del av deltagarna fokuserar på personliga erfarenheter och exempel på tystnadskultur de själva upplevt, medan andra har främst diskuterat sin roll som tjänsteman eller medlem av en viss organisation.

#### **Genomförande av intervjuer och urval**

Totalt genomfördes fem samtalsintervjuer på olika platser i landet med individer som är eller har varit tjänstemän på kommunal eller regional nivå i Sverige. De varade mellan 45 och 90 minuter och genomfördes på en plats vald av deltagaren för att skapa en trygg omgivning för deltagaren. Deltagarna skiljer sig åt i termer av kön, ålder, utbildning, och arbetsgivare men har gemensamt att de alla har erfarenheter av tjänstemannarollen. Genomgående i uppsatsen används det könsneutrala pronomen hen, detta dels för att ytterligare anonymisera intervjupersonerna dels på grund av könstillhörighetens/genus irrelevans i studien. Vid citation är deltagarna numrerade istället för att uppnå samma effekt men tydliggöra när det är olika personer som uttalat sig.

Då studien behandlar något så känsligt som självzensurering och tystnadskultur var metoderna för urvalet relativt begränsat då gängse metoder som mailutskick, telefonsamtal eller annonsering av sekretesskäl inte var möjliga. Av den anledningen har jag förlitat mig på snöbollseffekten, det vill säga där en deltagare kan leda mig till nästa eller ge tips som leder vidare. Snöbollseffekten kan dock ha en negativ effekt genom att urvalet kan bli för homogent på grund av den mänskliga faktorn den förlitar sig på.

### **3.2 Tillvägagångssätt**

Samtliga intervjuer spelades in auditivt och har i efterhand transkriberats till text. Intervjuerna har därefter analyserats genom jämförande, kodning och kategorisering av data. Konstant jämförande mellan intervjuer och dess koder är vad som främst utgjort studiens design. Varje intervju kodas för sig där mindre fragment sorteras utifrån vad som anses vara dess kärna eller huvudbudskap. Därefter skapas kategorier av mindre koder som anses behandla samma ämne, person, erfarenheter, eller annat. När samtliga intervjuer kodats separat genomförs en axial kodning, det vill säga jämförande mellan olika intervjuer och dess kategorier för att skapa övergripande teman. Här kontrolleras vad olika deltagare säger om samma ämnen eller teman, vad som skiljer dem åt och vad de har gemensamt exempelvis. Först när ett fåtal centrala och återkommande teman kan utrönas och inte några nya tenderar att uppstå i analysen är processen att anse avslutad (Boeije, 2002).

### **3.3 Forskningsetiskt förhållningssätt och kritisk reflektion**

Samtliga deltagare i studien har blivit informerade om studiens syfte och intervjuernas användningsområde vid en första kontakt om intervjufrågan. Under intervjuens introduktion tydliggjordes detta återigen samt informerades deltagaren om att deltagandet är frivilligt och de har all rätt att såväl avbryta intervjun som att avstå från att svara på frågor. Vidare uppmärksammades även ljudupptagningen som godkändes av samtliga deltagare innan samtalets början. På grund av ämnets känsliga natur meddelade jag i förväg att samtliga deltagare i studien kommer anonymiseras varpå flera deltagare uttryckligen bad om extra åtgärder för att vidare anonymisera sig själva i studien, exempelvis genom omformulering av citat för att minska risken att deras ord kan spåras tillbaka till dem. Sammantaget har studien genomförts med hänsyn tagen till Vetenskapsrådets (2002) forskningsetiska individskyddskrav som innefattar; informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet samt nyttjandekravet.

Det finns en uppenbar paradox i att genomföra en intervjustudie om självzensur något som främst innebär två problem, dels att finna lämpliga deltagare, dels att närma sig ett för många känsligt ämne. Mina begränsningar i urvalet har bidragit till vissa svårigheter att närma sig problemet på flera nivåer och resultatet är därför inte generaliserbart på en strukturell nivå utan bör ses som en indikator eller riktning för framtida forskning.

Genom mina egna erfarenheter som vikarierande områdeschef i kommunal hemtjänst under totalt 6 månader har jag en förförståelse för det offentliga ledarskapet, dess förutsättningar och begränsningar. Dels kan detta ses som en tillgång i studien men även en form av bias. Under studiens gång har jag kontinuerligt reflekterat över och ifrågasatt mina tankesätt och hur de kan tänkas påverka. Frågan är huruvida detta är möjligt att undvika eller om det ens har någon större effekt i denna typ av studie.

## **4. Resultat och analys**

*Frågeställningen för studien är Hur uppstår och rekonstrueras/vidmakthålls tystnadskultur bland tjänstemän? För att kunna besvara forskningsfrågan kommer följande kapitel att analysera och diskutera empirin utifrån den första satsen i frågan, det vill säga hur tystnadskultur uppstår. Utifrån en lämplighetslogik agerar vi människor utifrån vår uppfattning av vår egen roll i relation till dels andra roller dels den specifika situationen i vilken vi ämnar handla/agera (March och Olsen, 1989). Därför diskuteras först hur studiens deltagare ser på sin egen roll och tjänstemannauppdraget och detta görs utifrån begreppet professionalism (Evetts, 2009). Därefter presenteras och analyseras deltagarnas syn på kritik och lojalitet i relation till tidigare forskning och de teoretiska koncepten professionalism och lämplighetslogik. Kapitlet avslutas med presentation av samt analys av deltagarnas konkreta exempel på hur tystnadskultur tagits i uttryck och en diskussion kring hur de kan ha bidragit till ett vidmakthållande av kulturen vilket är den andra delen av studiens forskningsfråga.*

### **4.1 Tjänstemannarollen och ny professionalism**

Följande sektion behandlar tjänstemannarollen, hur studiens deltagare uppfattar sin roll i relation till sin organisation, till politiker och till medborgare. Tjänstemannarollen är viktig att diskutera då hur individen ser på sin roll och yrkesidentitet påverkar enligt lämplighetslogiken hur vi väljer att agera i särskilda situationer. Detta kapitel kommer att analysera det empiriska underlaget utifrån begreppet professionalism, och är därför uppdelat utefter de centrala mekanismer som särskiljer idealtyperna yrkesbaserad och organisatorisk professionalism (Evetts, 2006, 2009).

#### **4.1.1 Struktur**

Det arbete som sker i offentlig verksamhet sker i växelverkan mellan den politiska och administrativa domänen, mellan politiker och tjänstemän. Därför påverkar relationen sfärerna

emellan hur verksamheterna bedrivs och utvecklas. I organisationsprofessionalismen (Evetts, 2009) betonas en hierarkisk struktur inom organisationen för att effektivisera styrningen. I studien framgår att denna hierarki är synlig i det dagliga arbetet och kan ofta ses i internkommunikationen, där en traditionell syn på kommunikation tas i uttryck genom vertikala kommunikationsled. Enligt detta ska kritik eller synpunkter gå till närmsta chef och därefter eventuellt gå uppåt i ledet (Börnfelt, 2015).

Så måste man som tjänsteman förstå att det är ju politiken som styr och de har ju en egen vilja och riktning, så att, det måste man ju också ta väldigt lätt på. Man får ju inte, även om jag blir frustrerad för stunden, så får man ju inte vara så långsint i det avseendet ("Tjänsteman 2")

Flera deltagare återkommer till ansvarsutkrävandet som en vital del i det demokratiska samhället och att det därför är viktigt med en formellt hierarkisk struktur. För att kunna ställa makthavare till svars för beslut och implementering krävs att folket vet vem som är att anse ansvarig för detta. I studien framgår det att hierarkin påverkar tjänstemannens handlingsutrymme och dagliga yrkesutövning.

Det här att man inte hålls accountable, att man inte hålls till svars. Det blir en väldigt demoraliserande kultur, det måste vara tydligt med ansvar och befogenheter, sen förväntas man också leverera annars blir det konsekvenser ("Tjänsteman 4")

Den kanalen är jätteviktig, det är politiker som ska stå till svars. Om inte t.ex. undersköterskor kan klara av att genomföra sina uppgifter pga tidsbrist så måste politikerna veta det, så de känner till konsekvenserna av besluten. ("Tjänsteman 1")

Bland tjänstemännen finns till synes tydliga normer och regler för hur tjänstemän kan och bör framföra kritiska ståndpunkter. Dels genom de hierarkiska formella kanalerna som beskrivs ovan men även genom andra organiserade former. Flera deltagare påpekar vikten av fungerande fackföreningar som har både kunskapen och mandatet att framföra kritik mot arbetsplatsen.

#### **4.1.2 Kontrollmekanismer**

Inom den organisationsstruktur som vanligtvis präglar svenska förvaltningar finns som nämnts en tydlig hierarki, främst för att möjliggöra ansvarsutkrävande genom att genomdriva intern kontroll. I studien framgår det att det finns en förväntan på internkontroll genom hierarkiska strukturer och formella kanaler såsom chef-medarbetare, tjänsteman- politiker.

larmsignalerna måste komma upp och de måste gå via chefen för att vi [politikerna] ska kunna göra något. Den relationen måste vara nära, den måste funka. Annars kan vi inte lita på att besluten vi tar förverkligas och då förlorar det politiska styret sin legitimitet även om administrationen sätter emot ("Tjänsteman 1")

Det framgår av ovan citat att tjänstemännen är beroende av organisationens chefer i sitt arbete. Flera av deltagarna menar att ledarskapet påverkar hur man leder och följer upp saker inom organisationen och därmed har särskilt stora påverkansmöjligheter även informellt, det vill säga i kulturen. Chefen ansvarar formellt för att medarbetare har ett tydligt mandat och resurser men även ser till att du hålls ansvarig, att du kan svara för dina handlingar och leverera det som förväntas av dig. Som överordnad i en organisation återfinns en formell makt i beslutsfattandeprocesser men även olika former av informell makt i ledarskapet i sig. En deltagare uttryckte det som att den formella rollen har en förstärkande effekt;

[...] när en chef säger någonting så blir det förstärkt 10 ggr, och ju högre chef desto mer förstärkt blir det. Och det tänker man inte på, som chef ("Tjänsteman 3").

Studiens deltagare är överens om att information, åsikter och kritik förväntas hanteras i lodrätta kommunikationsled. Vissa deltagare anser att det borde vara enklare att framföra kritik och att den bör gå nedifrån och upp, andra anser att beroende på position i hierarkin så har du ingen rätt att framföra kritik alls (i egenskap av tjänsteman). I likhet med Börnfelts studie (2015) ser deltagarna således kommunikation som en vertikal process där synpunkter går genom ett antal gatekeepers i form av chefer.

#### **4.1.3 Legitimitet**

Att någonting anses vara legitimt innebär att det anses vara berättigat och riktigt, något som för en demokrati är en oundgänglig byggsten. Legitimiteten för politiker brukar vanligtvis sägas vara att de är folkvalda, för tjänstemän som ju är anställda och inte valda måste det således finnas en annan grund för legitimitet. Historiskt har tjänstemannarollen inneburit att tjänstemännen fått legitimitet genom sin opartiska och objektiva roll som verkställare eller myndighetsutövare (Brorström och Ramberg, Kommunforskning i Västsverige, 2013). Inom *organisationsprofessionalismen* fås legitimitet utifrån den roll individen har skapat sig inom organisationen genom måluppfyllelse och utvärdering, det vill säga genom sina prestationer

(Evetts, 2006; 2009). I likhet med detta frambringas i studien att en av tjänstemannens viktigaste legitimitetsgrunder är dess instrumentella funktion, det vill säga att de är satta att genomföra politiska beslut. Till skillnad från *yrkesprofessionalismen* där det finns en minskad insyn i yrkesgruppens arbete och ett högt förtroende för dem som kollektiv, finns tjänstemannakårens legitimitet i mätbara resultat och målpuppfyllelse.

Jag kan tycka att det är stor skillnad på förvaltningschef och vd för där [förvaltningschefen] är du anställd för att genomföra det som är beslutat. Det kan ju motverka hela processen, och det måste bli gjort. Det kan skada legitimiteten. Då får man vara tyst och genomföra det. ("Tjänsteman 1")

Citatet ovan beskriver tjänstemannarollens legitimitet som en förlängning av politikens. Synen på tjänstemannen som instrumentell innebär som tjänstemannen ovan beskriver att de är anställda för att genomföra det som beslutats och därefter förväntas tystnad. Att ifrågasätta ett beslut kan ses som att motverka beslutet och hela processer. Det kan även ses som något skadligt för legitimiteten. Som flera deltagare uttrycker det, det är inte chefen som ska hållas ansvarig, för det är inte hen som gjort prioriteringen utan politikerna. Samtliga deltagare uttrycker i olika grad en syn på tjänstemannarollen där dess legitimitet har sitt ursprung i den opartiska byråkraten. Detta går i linje med tidigare forskning där det demokratiska politiska systemets legitimitet till stor del påverkas av till vilken grad medborgare upplever att politiskt fattade beslut genomförs och tillämpas (Johansson, 2014). I en studie om kommunalt ledarskap beskrivs det som att tjänstemannarollen inte har någon egen legitimitet utan den uppnås genom politiken (Högberg, 2007). I samma studie beskrivs det som att kommunchefer har maktresurser men att de är beroende av att politiker möjliggör dem eller "låser upp dem".

"Makten byggs nedåt på hierarki, och uppåt på legitimitet, men bygger på samma fundament, dvs. legitimiteten från politikerna." (Högberg, 2007; 187).

Detta innebär att kommunala chefstjänstemäns förtroende och legitimitet är beroende av politikens (Högberg, 2007). Detta går emot den *yrkesbaserade professionalismen* där förtroendet för yrkeskåren är grund för dess legitimitet och även dess handlingsutrymme (Evetts, 2006).



#### 4.1.4 Motivation

Tidigare forskning om ämbetsmannarollen, likväl i rollen som demokratins väktare, beskriver ett offentligt etos som en primär motivation eller drivkraft för tjänstemännen (Lundquist, 2001). I denna studie framkommer att det främst är andra drivkrafter som motiverar, endast en deltagare beskriver en professionell övertygelse som en ledstjärna i dennes arbete. Flera deltagare har påpekat att de varit en del av organisationer där känslan att vara omständlig varit särskilt påfrestande. Det finns bland deltagarna en generell upplevelse att det ständigt ska råda en god stämning och att ifrågasätta eller på annat sätt komma med idéer som kan anses obekväma därför undviks. Behovet av den goda stämningen påverkas av uppfattningen att ledningen på tjänstemannansidan står nära den politiska ledningen.

Jag upplevde mig själv som väldigt självständig och drivande men sen när det skulle vidare t.ex. genom chefen över enheten. Så kunde det mötas, med inte motstånd direkt men att det var obekvämt att man skulle ta upp vissa frågor, jobba vidare med det och så... dock aldrig att det var så att det var locket på, eller det här ska vi absolut inte göra utan det var mer att man kände av att det var just obekvämt för ledningen i vissa frågor [...] Nja, komma på kant med ledningen, alltså den politiska ledningen, det tror jag är den främsta orsaken, att man vill vara till lags ("Tjänsteman 2").

I en studie från 2015 om kritik på svenska arbetsplatser beskriver en av deltagarna hur denne påverkades av det interna samtalsklimatet.

Den som driver kritiken kan bli utpekad som besvärlig. Hen är ändå ganska korrekt. Men att framföra kritik blir jobbigt i längden (när den inte lyssnas på). Då slutar man till slut att föreslå saker och ting. Man bryr sig inte till slut"(Börnfelt, 2015; 34).

Att bli stämplad som "besvärlig" bland sina kollegor eller sin chef blir påfrestande i längden och till slut kan detta resultera i självzensur på grund av internaliserade förväntningar.

Samtliga deltagare påtalar att det finns en vilja att vara till lags inom sin egen organisation, dels gentemot den närmsta chefen men även mot politikerna. Viljan att vara till lags framstår som såväl medveten som omedveten, där i det första fallet kan ses som en metod för att hålla sig på god fot med chefer till förmån för goda vitsord, karriärmöjligheter eller löneutveckling. Detta går i linje med tidigare forskning där informella regler och normer styr grupper eller organisationer, och där de som inte följer dessa förväntningar riskerar att utsättas för repressalier (Lundquist, 2001; Wieslander, 2016; Börnfelt, 2015). Det behöver dock inte komma så pass långt att det ens hotas med repressalier utan det framgår som att det obehag

som infinner sig när en frångår de rådande förväntningarna på ens roll och person är tillräckligt för att hålla folk i leden.

När man då bereder ärenden här i undervegetationen så går ju snacket, ”vad är det direktören/chefen vill ha?” Och då tänker jag såhär; nej! Stackars dig, sitter du där och kämpar och sliter för att driva en så stor organisation och folk ger dig bara det de tror att du vill ha. Man vill vara så till lags [...] om du tänker dig hela organisationen som tittar uppåt för att få ett gillande från högsta chefen och levererar det man tror att hen vill ha. Hur gör man för att se fler perspektiv om alla ger dig det som de tror att du vill ha? (”Tjänsteman 5”)

Citatet ovan belyser en annan aspekt, nämligen om att viljan att vara till lags även kan leda till att tjänstemannen istället får en serviceinriktad roll. Liknande situationer beskrivs av flera tjänstemän, antingen i situationer där en frågar sig vad överordnade (chefer eller politiker) vill se eller att man polerar verkligheten genom att förstålla resultat för att behaga. Tjänstemannen levererar det denne tror att chefen, politikerna, eller andra högre instanser vill ha.

#### **4.1.5 Kunskapsgrund**

Tjänstemannakåren är en splittrad skara och dess särskilda kunskaper och branschriktningar är många. Deltagarna själva är från olika branscher inom tjänstemannasektorn och flera har rört sig mellan olika sfärer under sin karriär. Flera deltagare menar att det finns tydliga fördelar med den omfattande variationen och bredden av kunskap, samtidigt som det även finns en problematik i detta. Ett problem framhålls vara den ojämna kunskapsnivån hos tjänstemän när det gäller det offentliga uppdraget inklusive dess lagar, regler och särskilda förhållningssätt.

[...]”Man hade inte koll på att vi arbetade i en politiskt styrd organisation och allt som hänger ihop med det. Då blir det ju rätt besvärligt när någon talar om att vi inte kan gena i kurvorna hur som helst utan vi behöver ha ordning på det här och hur funkar detta osv.” (”Tjänsteman 5”).

Deltagaren i citatet ovan menar att det blir problematiskt just när det finns en ojämna kunskapsnivå då det kan skapa en besvärlig stämning. Det vill säga att en som påpekar att saker måste få ha sin process eller tas genom rätt väg inom offentlig sektor kan ses som onödigt byråkratisk, krånglig och besvärlig. Vidare menar en deltagare att även om det finns kunskap om de lagar som styr offentlig verksamhet så kan de användas på ett sätt som inte är förenligt med lagens anda.

Många har dålig koll på offentlighetsprincipen, vad som gäller och inte. Att, min VD t.ex. vill sekretessbelägga alla handlingar. Hon är nervös, hon kan godtyckligt säga att vi inte pratar om detta högt. På ett sätt kan jag förstå det. Samtal är ju inte offentliga handlingar, man måste kunna prata om saker utan att diarieföra det... ("Tjänsteman 1")

Det finns således inte endast problem i bristande kunskap kring det lagrum inom vilket tjänstemän befinner sig i utan även dess tillämpning och syfte. I citatet ovan belyses chefens formella och informella makt att tolka lagen och dess tillämpning.

Alltså när en sån blir chef det är inte alltid de har hela verktyglådan med sig, när stora professioner kommer upp i det där. Och då klarar man inte av att hantera att människor konfliktar eller hur man ska uttrycka det... och då är det så, då får man vara tyst då ("Tjänsteman 5").

Flera deltagare framhåller de skillnader som finns mellan att vara medarbetare inom det privata näringslivet och att vara tjänsteman.

#### **4.1.6 Handlingsutrymme**

Bland studiens deltagare finns ingen gemensam syn på tjänstemannens handlingsutrymme. En av deltagarna nämner att det kan finnas en oro över att tjänstemännen har för mycket handlingsutrymme och särskilt i utredningar och beredningsärenden. När tjänstemän blir mer specialiserade och sakkunniga inom särskilda områden ökar det upplevda kunskapsglappet mellan tjänstemän och politiker vilket gör det svårt att kontrollera utredningar. Deltagaren menar vidare att mängden information och storleken på utredningarna har ökat vilket också gör det svårare för politiker att granska dessa under den knappa tid de har på sig innan exempelvis ett nämndmöte.

Däremot kan sägas att synen på tjänstemannen som instrumentell begränsar handlingsutrymmet. Det spelar knappt någon roll hur mycket handlingsutrymme du har om du själv och andra anser att du ska göra vad du blir tillsagd då är handlingsutrymmet informellt och självförvällat begränsat.

#### **4.1.7 Arbetsmetodik: incitamentsstrukturer genom mål- och resultatstyrning**

Det finns spridda föreställningar om vad som förväntas av tjänstemannen i sin organisation och i relation till omvärlden. Flera deltagare påpekar att det fungerar olika beroende på vilken typ av förvaltning det är. En problematik som dock var återkommande hos samtliga deltagare uttrycktes vara viljan att vara till lags. Det vill säga, att tjänstemän levererar det som

förväntas och efterfrågas av dem, vilket även diskuterades under punkten *motivation*. Det behöver nödvändigtvis inte betyda att det är felaktigt, det kan dock innebära en förlust av nyanseringar och nya perspektiv.

Ibland kan det vara så att enhetschefen, man polerar eller så men sen ska man inte anta att det heller händer men... De besluten man tar måste man få veta konsekvenserna av. Enhetschefer tror att politiker vill höra att det går bra, men det är jobbigt när en journalist hör av sig och säger att något är fel och man vet ingenting ("Tjänsteman 1")

Samma deltagare berättar att denne tidigare fått höra av en tjänsteman inom socialtjänsten i sin kommun att de bakdaterade inkomna ärenden för att kunna uppnå organisationens mål.

Det är ett lagbrott egentligen, Det ser ju bättre ut i statistiken. Det gynnar ju en hel förvaltning, att säga att det klart att vi klarar de målen som är uppsatta av politiken. Att vi klarar utredningar inom det här tidsutrymmet, men det är också typ en ekonomisk fråga för man får ju viten om man inte klarar allting i tid ("Tjänsteman 1").

Det uppfattas således som att måluppfyllelse är viktigt för förvaltningen i flera avseenden, dels av ekonomiska skäl som att undvika viten, men även för att det påverkar förvaltningens anseende. Vidare framstår det även som att måluppfyllelse i sig själv, att det ser bra ut i statistiken, är något eftersträvansvärt. Inom organisationsprofessionalismen är mål- och resultatstyrning den primära kontrollmekanismen (Evetts, 2006).

När normer om pragmatisk handlingskraft och smidighet får fäste i en organisation ökar risken för att tjänstemän rundar i kurvorna, som en deltagare uttryckte det, för att snabbt nå de uppsatta målen. I studien framstår det primärt som att detta grundar sig i synen på tjänstemannarollen och det egna uppdraget, snarare än i syfte av personlig vinning.

## **4.2 Motsättningen mellan lojalitet och kritik- tystnadskulturens grundläggande antagande**

Tidigare forskning har visat att i organisationer där rädslan för repressalier är hög finns en lägre grad av öppenhet och transparens (Lundquist, 2001; Börnfelt, 2015; Hedin & Månsson, 2008). Det har även diskuterats en koppling mellan lojalitet gentemot organisationen och tystnad (Börnfelt, 2015). I intervjuerna med tjänstemännen framgår det att lojalitet är en central värdering men vad begreppet innefattar varierar mellan deltagarna.

Det är politikerna som hålls ansvariga för de beslut som fattas och därmed bör exempelvis tjänstemän som lyder direkt under den politiska majoriteten endast genomföra det som beslutats.

[...]De [tjänstemännen] måste kunna säga att det är svårt att genomföra t.ex. Hon kan bryta sin lojalitet mot majoriteten, men man kan se det som uppvigling mot politiken. Jag tycker alternativet är orimligt, en administration som inte arbetar åt samma håll som politikerna ("Tjänsteman 1").

I citatet framgår att kritik ses som att administrationen inte arbetar åt samma håll som politikerna, det framstår således som det finns en motsättning mellan lojalitet och kritik. Denna antagonistiska syn på relationen är ett för studien återkommande tema och går i linje med tidigare forskning kring NPM och organisationskultur där kritik alltid ses som en omstörtande och illojal handling (Lorenz, 2012; Lundquist, 2001). Samtidigt beskriver en annan tjänsteman i intervjun att det inte handlar om att kritisera organisationen eller ledningen utan att frågan snarare handlar om var i organisationskartan kritiken kommer ifrån.

Det finns andra instanser som måste våga kritisera hur man arbetar i förvaltningar. Till exempel fackförbunden är jätteviktiga, de organiserar det offentliga. De ska alltid få lov att kritisera. Det kanske där ofta kritiken ska komma från. Det ska komma via fackförbunden för de är organiserade, de gör att man som enskild kan få fler röster bakom sig ("Tjänsteman 1").

Det anses således inte vara de individuella tjänstemännens roll att kritisera utan fackförbunden ska organisera och mobilisera kollektivet. Det handlar således inte endast om *vem* som får kritisera utan även *vad* som är tillåtet att kritisera i organisationen, nämligen hur man arbetar, de arbetsrättsliga frågorna och arbetsmiljö. Genom att ge rollen som väktare över till fackförbundet påvisas återigen att tjänstemannarollen ses som instrumentell och som frikopplad från skyldigheterna som tillkommer det offentliga uppdraget.

En av deltagarna nämner återkommande att hen är där för att tjäna demokratin och att det finns en lojalitet mot det uppdraget. Andra hänvisar till en lojalitet mot medborgare där de i sin roll som tjänstemän längre ned i kedjan är de som främst träffar medborgare i vardagen och därmed får stå till svars för de beslut som tas. Lojalitet mot sin profession nämns även, där särskilt de som arbetar inom landstinget eller fackförvaltningar har en övertygelse om vad de anser vara rätt och lämpligt utifrån den kunskap och erfarenhet de har.

Synen på kritik är även nära sammankopplad med de olika rollerna och hur de förhåller sig till varandra. Om tjänstemannarollen endast innebär att genomföra de beslut som politiker tagit, kommer kritik mot beslut genast ses som kritik mot ledningen och dess roll. Kritik blir i denna situation sett som ett hot. En av deltagarna delade med sig av sin upplevelse av tystnadskultur och det negativa arbetsklimat som uppstått på en tidigare arbetsplats. Hen förklarade att det inte sågs som ett alternativ att gå ut med informationen, varken till berörda myndigheter, till media eller allmänheten.

Inte i den positionen jag hade, på det sättet det... det kan man liksom inte göra [...]Ja, det är allra svårast då egentligen. Alltså det ska man sköta i första hand internt, på något sätt finns den lojaliteten, den är nästan grund för uppsägning skulle jag säga, om man skulle gå ut på det sättet. Men, i och med att jag framförde det till politiken, flera gånger, och även visade upp dokumentation så hade jag ändå gjort vad jag kunde ("Tjänsteman 3").

Deltagaren menade på att det finns förväntningar, särskilt i den position hen hade, för hur den här typen av frågor ska hanteras och det är internt. Deltagaren berättar vidare om vikten att vara lojal mot sin egen övertygelse, att även om hen inte kunde gå ut med informationen var det trots allt nödvändigt att göra vad hen kunde internt för att bromsa situationen. Den egna övertygelsen kan tolkas som deltagarens etiska och moraliska principer. I enlighet med Lundquists (2001) teori gällande ämbetsmannens reaktion på styrningen gör tjänstemannen här bedömningen att hen inte anser styrningen vara lämplig och därför väljer i första hand att *viska*, det vill säga att internt protestera öppet. När inte det fick önskad effekt valde istället tjänstemannen att lämna arbetsgivaren istället, *sorti*, för att exempelvis gå ut offentligt med informationen.

Synen på lojalitet som uppvisandet av en enad front externt är genomgående i studien där en majoritet av deltagarna uttrycker en ovilja att framstå som illojala och därmed hellre väljer att vara tysta och självcensurera eventuell kritik eller avvikande åsikter. Flera menar även att bli sedd som illojal kan ha konsekvenser för framtida karriärmöjligheter och att det kan vara ytterligare ett incitament för självcensur.

#### **4.3 Historieberättande och narrativ som rekonstruktion av kulturen**

*Föregående avsnitt behandlade tjänstemännens syn på sin egen roll, och tjänstemannarollen generellt i relation till Evetts (2009) begrepp yrkesbaserad professionalism och organisationsprofessionalism. Detta avsnitt kommer att gå närmare in på hur tystnadskultur*

*rekonstrueras och vidmakthålls i organisationer. Här kommer jag att presentera och analysera deltagarnas egna exempel på hur tystnadskultur har tagits i uttryck.*

#### **4.3.1 Brister i verksamheten som politiska slagträn**

I studien framgår att det finns en förväntan att inte ge konkurrenter fördelar genom att påtala eventuella brister som riskerar kasta skugga över organisationen. Konkurrenterna kan vara privata aktörer i en konkurrensutsatt bransch eller, som i fallet nedan, oppositionen. Detta går i linje med March och Olsen som beskriver information som en maktfaktor där det i konkurrensutsatta sfärer alltid ses som ett strategiskt instrument. Med detta menas att information alltid har ett syfte där det gynnar vissa samtidigt som det kan missgynna andra (March och Olsen, 1989).

Det klart, det påverkar ju att en förvaltningsorganisation som följer sin styrande majoritet kanske inte berättar om brister för då föder du oppositionen. [...] När valrörelsen inte blir ”om jag får makten ska jag göra så här, så här och så här” utan ”titta vad dåliga de är som har makten nu”. Då blir ju varje brist som man får tag på [ett slagträ], i det politiska systemet, det är ju ett krig i valrörelsen. (”Tjänsteman 5”)

Hen menar att det har skett en förändring i det politiska spelet som färgar förvaltningarna, vidare uttrycks det som att det resulterat i en mer protektionistisk attityd gentemot omvärlden. Det är främst mot organisationen du förväntas visa lojalitet och organisationen i sin tur förväntas stödja den styrande majoriteten. Det finns en uppfattning bland deltagarna om en generellt oförlåtande miljö där mindre fel kan få stora konsekvenser för såväl organisationen som för en själv.

#### **4.3.2 ”All skit ska bort” och skämda äpplen**

En av intervjupersonerna har en särskilt utpräglad uppfattning om hur ledarskapet påverkat den tystnadskultur som personen själv upplevt på en tidigare arbetsplats. Flera exempel ges på hur personal blivit utskälda och utsatta för repressalier bland annat genom att dra tillbaka delegerade uppdrag, försämrade löneutveckling, fråntagande av befogenheter och generell ovärdiga uttalanden. Chefen i detta fall var en kommunchef i en medelstor kommun i Sverige, vars tillsättning till stor del var av prestige för den politiska majoriteten och ett sätt att visa att kommunen är i framkant och villiga att satsa. Chefen hade påbörjat ett omorganiseringsarbete i kommunen där stora förändringar var på intåg och många kommunalt anställda oavsett position på organisationskartan skulle behöva lämna i samband

med detta. Vid ett tillfälle under denna tid visade chefen upp en bild på en korg med äpplen där hen liknade medarbetare, som skulle omplaceras eller avskedas, med skämd frukt. Vid ett annat tillfälle fick chefer under en konferens en presentpåse med en flaska aceton vars etikett löd: ”all skit ska bort”, vilket var ytterligare en hint som handlade om att avskeda personal. Genom denna form av narrativ eller berättande där historier om andra exemplifierar vad som är önskvärt eller inte önskvärt beteende samt vilka åtgärder som kommer följa rekonstrueras kulturen och medlemmarnas förväntningar (Jacobsen och Thorsvik, 2008).

Sen när det började, och när den första chefen kom in och var förtvivlad och man såg att personen hade blivit utskälld... [då hade chefen] ringt hem till personen och skällt på fritiden och så där. Lite pennalism nästan. Och se när ytterligare någon kom in och så, chefen lägger sig i detaljer på något som inte är dennes mandat och så, det tycker jag också är dåligt ledarskap. Så, jag har ju informerat politiken hela tiden med detta, de har ju inte gått vidare kan jag ju säga, de har inte velat ta den striden. Men många har lidit. [...] Så det har jag ju dokumentation på, jag tänkte om jag själv skulle hamna i onåd någon gång så har jag i alla fall papper, och även dokumenterat alla chefer som hört av sig som mådde dåligt och även när jag informerade politiken om det, vad de gjorde, eller rättare sagt inte gjorde ("Tjänsteman 3").

Det framstår som att det inte endast handlar om rädsla utan internaliserade normer och föreställningar om sin roll. Hade kulturen endast varit knuten till rädslan för repressalier och därmed till den formella makten att belöna och bestraffa hade kulturen kunnat försvinna när exempelvis ledningen byts ut. Det stora problemet verkar således vara snarare att tjänstemännen själva har tagit till sig dessa förväntningar och gjort dem till sina egna samt bidrar till rekonstruerandet av kulturen genom att projicera dessa förväntningar på andra. March och Olsen (1989) menar att ju oftare en regel följs eller ett beteende applåderas desto mer befast eller förstärkt blir den. De menar vidare att genom att beakta och ta hänsyn till handlingars förväntade konsekvenser så organiseras dessa konsekvensanalyser genom lämplighetslogik. Tjänstemannens konsekvensanalyser baseras på ett jämförande av tidigare situationers likheter och skillnader (March och Olsen, 1989;26).



## 5. Slutsatser

*I denna studie har tjänstemannarollen och tystnadskultur studerats för att bidra till att öka kunskaperna kring hur tystnadskultur uppstår och vidmakthålls inom tjänstemannasektorn. Detta kapitel kommer presentera studiens slutsatser som även sammanfattar dess resultat, besvarar forskningsfrågan samt uppnår studiens syfte.*

### 5.1 Den professionella tjänstemannarollen

Tystnadskulturens uppkomst är problematisk att lokalisera och det finns inte någon entydig orsak eller anledning till varför det uppstår. Föreliggande studie har därför inte heller haft för avsikt att undersöka just det. Inledningsvis ställdes följande forskningsfråga; *Hur uppstår och vidmakthålls tystnadskultur bland tjänstemän sett utifrån lämplighetslogik (March och Olsen, 1989) och new professionalism (Evetts, 2006)?* För att besvara denna fråga presenterades och analyserades deltagarnas uppfattning om tjänstemannarollen i relation till begreppet professionalism (Evetts, 2006). Vidare analyserades även deltagarnas exempel och upplevelser av tystnadskultur vilket analyserades utifrån främst lämplighetslogik (March och Olsen, 1989). Genom att diskutera problemet ur dessa perspektiv kan möjliga högrisksituationer utpekats och på så sätt minska risken för att organisationer drabbas av tystnadskultur. För olika individer i samma organisation kan dessutom motiven bakom självcensuren variera. Där det för en individ kan bero på rädsla för repressalier, för en annan kan det handla om lojalitet gentemot individer i ledande position eller organisationen i sin helhet. Vidare kan tystnadskultur även tas i uttryck på flera sätt och i flera former, vad som anses som en extrem form av tystnadskultur är groupthink där kulturen internaliserats så pass mycket att medlemmarna inte längre kan tänka kritiskt utan förbehållslöst strävar efter konsensus. Andra mer vardagliga former tas i uttryck genom att hålla sin kritik eller åsikter för sig själv, eller att det bildas subgrupper där det talas om problemen men där de inte tas vidare.

Studien visar att en anledning till att tystnadskultur skapas kan vara bristen på gemensam yrkesidentitet och bristen på gemensamma värderingar och normer som överskrider organisationsgränser. Tjänstemannarollen har inte någon tydlig eller gemensam identitet utan har en starkare koppling till sin nuvarande organisation, det vill säga till sin arbetsgivare, än till sin roll som tjänsteman. Då identiteten är starkt kopplad till normer och värderingar innebär avsaknaden av yrkesidentitet att organisationen i större utsträckning formar vilka normer och värderingar som ska vara styrande.

I linje med tidigare forskning går det att konstatera att tjänstemannarollen som demokratins väktare är ett ideal som vi idag är långt ifrån. Utifrån studiens resultat kan vi istället se en tjänstemannaroll präglad av organisationsprofessionalism (Evetts, 2006). Den professionella tjänstemannen är således starkt präglad av dels sin organisation, dels den samtid vi lever i där offentliga organisationer i hög grad använder samma arbetsmetoder som det privata näringslivet. I studien framställs den professionella tjänstemannen som;

- 1) ... motiverad av måluppfyllelse och prestationer
- 2) ... ett verkställande instrument för organisationen och politiken
- 3) ... vill vara organisationen till lags för att behålla en god stämning och för sin karriärs skull
- 4) ... lojal, vilket uttrycks genom uppvisandet av en enad front

Först och främst, den professionella tjänstemannen drivs av att uppnå organisationens mål. I studien framgår det med tydlighet att måluppfyllelsen i sig har blivit ett mål vilket kan ha bidragit till att tjänstemännens legitimitetsgrund baseras på deras förmåga att uppnå dessa. Målstyrningen har blivit ett centralt värde inom organisationerna och det har bland tjänstemännen fått en allt större betydelse. Tjänstemannauppdraget blir därmed reducerat till att uppnå organisationens mål vilket innebär att andra värden riskerar att nedprioriteras. Ett exempel på detta var när socialtjänsten bakdaterade ärenden, vilket innebar att de mätbara målen blev uppnådda på pappret samtidigt som andra demokratiska värden som öppenhet och transparens fick stryka på foten.

För det andra framställdes tjänstemannarollen som en instrumentell sådan i studien, instrumentell i meningen att de anses vara ett verktyg för politiken. Deltagarna menar att tjänstemännens legitimitet baseras på att dess verkställande funktion, vilket innebär att deras legitimitet är en förlängning av politikens.

Att vara till lags var frekvent uttryckt som en orsak till tystnad inom organisationerna. Dels handlar det om att vara till lags av sociala skäl, att du i egenskap av medarbetare förväntas bidra med en god stämning i din arbetsgrupp. Vidare handlade viljan att vara till lags även om att behålla sitt egna goda rykte, att vara på god fot med ledningen och chefen för framtida karriärmöjligheter.

I studien framgår dock att dessa förväntningar främst kommer från ett protektionistiskt förhållningssätt av organisationerna där tjänstemän först och främst förväntas uppvisa lojalitet mot den egna organisationen. Lojaliteten har i studien likställts med ett okritiskt förhållningssätt gentemot organisationen men även gentemot politiken. Ett

återkommande exempel har i studien varit uppvisandet av en enad front som tecken på lojalitet. Det har exempelvis tagits i uttryck genom att aldrig kritisera beslut efter att de har fattats eller på annat sätt kritisera organisationen i sig. Det behöver i sig inte vara någonting negativt men när det finns en förväntan på tjänstemannen att uppvisa lojalitet utåt som princip, minskar chansen att denne vågar uttrycka sig om oegentligheter om situationen skulle uppstå. Tidigare forskning har främst visat på att detta är primärt på grund av rädslan för repressalier, vilket till viss del även framgår i studien. Detta går även i linje med tidigare forskning om att individer inte agerar utefter någon konsekvens- eller nyttokostnadsanalys utan efter vad som anses vara normativt lämpligt beteende (March och Olsen, 1989). Främst framgår det dock av studiens deltagare att det handlar om internaliserade förväntningar på sin egen roll som tjänsteman.

Organisationskulturen utgör ramen för vad som är lämpligt beteende genom dess normer, regler och föreställningar. Vad som därefter avgör handlingen är en avvägning av vilken roll personen har i organisationen och vad som anses vara lämpligt för denne i den situationen utifrån rådande normer.

I studien framstår det således som att tjänstemännen har internaliserat förväntningar från omgivningen som innebär att sätta organisationen som arbetsgivare och dess mål i främsta rummet. Detta står i strid med vad Lundquist (2001) hänvisar till som vårt offentliga etos där hänsyn bör tas till något som till viss del står över lagen vars syfte är att bedriva en förvaltning i demokratins tjänst. Målstyrning är i sig själv ingenting negativt, men det är inte heller i sig självt något positivt. I studien framstår måluppfyllelse som ett självändamål, vilket i förlängningen kan komma att prioriteras över andra värden. Ju oftare ett beteende applåderas eller en regel följs desto mer befast blir den (March och Olsen, 1989). Detta innebär att ju oftare tjänstemän får bekräftat att det viktigaste är att uppnå organisationens mål desto högre prioritet kommer detta värde att få. Genom socialiseringsprocesser mellan kollegor, och mellan ledning och medarbetare befasts dessa förväntningar genom de berättelser som sprids.

## **5.2 Värdering av studiens bidrag**

Vad som skiljer studien åt från tidigare forskning är dess breda utgångspunkt där flera aspekter och roller tas hänsyn till. En majoritet av de studier som undersöker kulturer liknande tystnadskultur behandlar en enskild sfär inom offentlig verksamhet så som poliskåren, universitetskollegier eller vårdsektorn. Till skillnad från Lennart Lundquists

(2001) verk som till största del är teoretiskt och filosofiskt inriktade har denna studie fokuserat på tjänstemännens egna erfarenheter och därmed har en närhet till verkligheten som den ser ut idag.

Studien kan sägas ha uppnått sitt syfte i meningen att den kan bidra med en ökad förståelse för hur tystnadskultur konstrueras och rekonstrueras bland tjänstemän. I denna studie inkluderas endast fem tjänstemän och kan därför inte sägas vara generaliserbara för en hel yrkesgrupp. Däremot kan studiens slutsatser ses som signifikanta möjligheter att vidare analysera och genom eventuella framtida studier förstärka.

### **5.3 Förslag på framtida forskning**

Av studien framkommer att det finns en tydlig bild hos de individuella tjänstemännen om vilka förväntningar som finns på dem i den rollen. Dock har studien som sådan ett empiriskt underlag som inte tillåter några större generaliseringar angående detta, av den anledningen hade det varit intressant att utöka studien i olika avseenden. Dels att inkludera fler deltagare, men även undersöka situationen under en längre tid för att se eventuella förändringar i rollen i relation till arbetsmarknad och konkurrensutsättning. En sådan studie skulle kunna visa på eventuella strukturella förändringar men även en mer generaliserbar kollektiv identitet hos tjänstemän (eller brist därav).

Vidare hade det varit intressant att se till de offentliga personer som blivit dömda för brott mot yttrandefrihetsgrundlagen eller på annat sätt uppvisar symptom på tystnadskultur. Därefter göra en djupgående fallstudie på hur organisationen fungerar och vad som kan sägas ha påverkat medlemmarna i organisationen eller kulturen som sådan till den grad att aktivt tystande tas i uttryck.

## Referenser

- Almqvist, Roland, 2006, *New Public Management*. Liber AB, Malmö
- Alvesson, M. & Sveningsson, S., 2012. *Organisationer, ledning och processer*. Studentlitteratur, Lund
- Alonso, M. José, Clifton, Judith, & Díaz-Fuentes, Daniel, 2013. *Did New Public Management Matter?- An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size*. *Public Management Review*, 17:5, 643-660
- Bartholdsson, Kerstin, 2007. *Tjänstemannarollen, om betydelsen av det personliga engagemanget*. *Demokratisk och effektiv styrning- en antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Studentlitteratur, Lund
- Becker, Howard, S, 2008. *Tricks of the trade- Yrkesknep för samhällsvetare*. Liber AB, Malmö.
- Boeije, Hennie, 2002. A Purposeful Approach to the Constant Comparative Method in the Analysis of Qualitative Interviews. *Quality & Quantity* (36), 391-409.
- Bolsin, Stephen, 2003. *Whistle-blowing*. Blackwell Publishing Ltd. *Medical Education* 2003; 37
- Brottsförebyggande Rådet, 2013. *Den anmälda korruptionen i Sverige*.
- Börnfelt, P-O, 2015. *Kritik på arbetsplatsen- efterfrågas och motarbetas*. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 21 (2)
- Casula Vifell, Åsa, Ivarsson Westerberg, Anders (red.), 2013. *I det offentliga tjänst- nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Gleerups Utbildning AB
- Czarniawska, Barbara, 2015. *Corruption or Nineteen Eighty-Four?* *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19 (3)
- Dalton, Derek och Radtke, R. Robin, 2012. *The joint effects of machiavellianism and ethical environment on whistle-blowing*. *Journal of Business Ethics*, vol. 117(1)
- Dan, Sorin & Pollitt, Christopher, 2011. *The impacts of New Public Management in Europe: A meta-analysis*. *COCOPS Research Report*
- Evetts, Julia, 2006. *Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes*. *Current Sociology* 2006 54: 515-531

- Evetts, Julia, 2009. *New professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences*. Comparative Sociology 2009, 8; 247-266.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2010) *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik (f. utg. 2007)
- Fackförbundet ST, 2015. *STs Temperaturmätare 2015- Hur står det till med arbetsmiljön i staten?* Arbetsmiljörapport.
- Fransson, Susanne, 2013. *Yttrandefrihet och whistleblowing. Om gränserna för anställdas kritikrätt.*, Premiss förlag, Stockholm.
- Glazer M, & Glazer PM, 1989. *The whistleblowers: Exposing corruption in government and industry*. New York: Basic Books
- Hedin, Ulla-Carin, Månsson, Sven-Axel, 2008. *Repressalier mot kritiker i offentliga organisationer*. Socialvetenskaplig tidskrift, nr. 3-4
- Henik, Erika, 2015. *Understanding whistle-blowing: a set-theoretic approach*. Journal of Business Research, 68
- Hysing, Erik, & Olsson, Jan, 2012. *Tjänstemän i politiken*. Studentlitteratur, Lund.
- Högberg, Örjan, 2007. *Maktlösa makthavare, en studie om kommunalt chefskap*. Avhandling, Linköping University
- Jacobsen, Dag Ingvar, och Thorsvik, Jan, 2008, *Hur moderna organisationer fungerar*. Studentlitteratur AB, Lund.
- Johansson, Vicki, 2014. *Meritokratiska tjänstemannaideal- kommunala tjänstemäns roll- och demokratiuppfattningar innan NPM-eran*. Nordisk Administrativt Tidsskrift, 91(2)
- Lavena, F., Cecilia, 2014. *Whistle-Blowing: Individual and Organizational Determinants of the Decision to Report Wrongdoing in the Federal Government*. American Review of Public Administration, Vol. 46 (1)
- Lorenz, Chris, 2012. *If you're so smart, why are you under surveillance? Universities, neoliberalism and New public management*. Critical inquiry, no 38, University of Chicago.
- Lundquist, Lennart, 1999. *Demokratins väktare- ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Studentlitteratur, Lund

Lundquist, Lennart, 2001. *Tystnadens förvaltning*. Utan fast punkt. Om förvaltning, kunskap, språk och etik i socialt arbete. Lunds Universitet.

March, G James, och Olsen, P Johan, 1989. *Rediscovering Institutions- The organizational basis of politics*. The Free Press, A Division of MacMillan, Inc. New York.

Miceli, M. P., & Near, J. P., 1992. *Blowing the whistle: The organizational and legal implications for companies and employees*. New York, NY: Lexington Books.

Miceli, M. P., Near, J. P., & Dworkin, T, M. 2008, *A word to the wise: how managers and policy-makers can encourage employees to report wrongdoing*.

Miceli, M. P., & Near, J. P., 2016. After the wrongdoing what managers should know about whistleblowing. *Business horizons*, 59(1)

Montin, Stig, 2006. *Politisk styrning och demokrati i kommunerna, Åtta dilemma I ett historiskt ljus*. Brytpunkt, Politikens roll i framtiden. Sveriges Kommuner och Landsting.

Montin, S. & Granberg, M., 2013. *Moderna kommuner 4., [aktualiserade] uppl., Stockholm: Liber.*

Nilsson, Torbjörn & Ivarsson Westerberg, Anders, 2009. *De dolda makthavarna- politiska tjänstemän i stad och stat*. Statsvetenskaplig Tidskrift 2009, 111 (4)

Norman, Richard, 2001. *Letting and making managers manage: the effect of control systems on management action in New Zealand's central government*. International Public Management Journal (4)

Power, Michael (1997) *The audit society*. Oxford: Oxford University Press.

Sahlin-Andersson, Kerstin (2006) *Transparensens former*. In: Levay, Charlotte and Waks, Caroline (eds.) *Strävan efter transparens*. Stockholm: SNS förlag

Vetenskapsrådet, 2002. *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Vetenskapsrådet, Elanders Gotab.

Wieslander, Malin, 2016. *Den talande tystnaden, utvärdering om anställdas uttrycksmöjligheter i polisområde Östergötland*. Statusrapport, Polisen.

Svenska Akademiens Ordbok, 2017, *offentlig*, [Hämtad, 2017-03-24]  
[http://www.saob.se/artikel/?seek=offentlig&pz=1#U\\_O1\\_284170](http://www.saob.se/artikel/?seek=offentlig&pz=1#U_O1_284170)

Svenska Akademiens Ordbok, 2017, *hemlig*, [Hämtad 2017-03-24]  
[http://www.saob.se/artikel/?seek=hemlig&pz=1#U\\_H593\\_171926](http://www.saob.se/artikel/?seek=hemlig&pz=1#U_H593_171926)

Sveriges Television 31-08-2016. *Det finns en tystnadskultur*, [Hämtad 2017-01-16]  
<http://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/det-finns-en-tystnadskultur>

Kollega, 2010. *Känslan att bli utfrusen stämmer*. Publ. 2012-11-30. [Hämtad 2017-01-16]  
<http://www.kollega.se/kanslan-att-bli-utfrusen-skrammer>

Sydsvenskan, 2016. *Ex-anställdas stenhårda kritik- "Det råder en tystnadskultur"*. Publ. 2016-03-29. [Hämtad: 2017-01-16]  
<http://www.sydsvenskan.se/2016-03-29/ex-anstalldas-stenharda-kritik-det-rader-en-tystnadskultur>

Kollega, 2009. *Rädslan stor att avslöja missförhållanden på jobbet*. Publ. 2009-09-30. [Hämtad: 2017-01-16]  
<http://www.kollega.se/radslan-stor-att-avsloja-missforhallanden-pa-jobbet>

Sveriges Radio, P1 Tendens. *Den tysta arbetsplatsen*. Publ. 2012-09-23. [Hämtad: 2017-01-16]  
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3381&artikel=5279976>

Dagens Medicin, 2016. *Tystnadskultur på Karolinska oroar politiker*. Publ. 2016-07-06. [Hämtad: 2017-01-16].  
<http://www.dagensmedicin.se/artiklar/2016/07/06/tystnadskultur-pa-karolinska-oroar-politiker/>

Dagens Nyheter, 2015-05-03. *Tystnadskulturen i offentliga sektorn hotar meddelarfriheten*.  
<http://www.dn.se/arkiv/jobb/tystnadskulturen-i-offentliga-sektorn-hotar-meddelarfriheten/>  
[Hämtad: 2017-01-18].

Sveriges Radio, 2016-07-04. *Klinker (M): Tystnadskultur och skrämseltaktik i Laholm*.  
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=128&artikel=6467071>

Hallandsposten, 2016-09-01. *Nya kommunchefen ska ta bort tystnadskulturen*.  
<http://www.hallandsposten.se/nyheter/laholm/nya-kommunchefen-ska-ta-bort-tystnadskulturen-1.3746649> [Hämtad: 2017-01-18]

Västervikstidningen, 2016-04-05. *Facket: Det finns en tystnadskultur* [Hämtad: 2017-01-16]  
<http://www.vt.se/nyheter/vastervik/facket-det-finns-en-tystnadskultur-om4083363.aspx>



## **Bilaga 1, övergripande mall för intervju**

Presentation av studiens syfte och intervjuans användningsområde

Information om deltagandets frivillighet och godkännande

Information gällande studiens betoning på anonymitet och källskydd

Förfrågan om godkännande för inspelning, transkribering och användande av materialet

### **Introduktionsfrågor**

1. Kan du beskriva kort din karriär?
2. Vad arbetar du med i dagsläget och var?

### **Övergripande teman att under samtalets gång diskutera**

1. Arbetsituationen/arbetsplatsen
2. Samtalsklimatet
3. Tystnadskultur som fenomen
4. Tjänstemannarollen
5. Ledarskap