

Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv

Louise Bringselius

Forskningsledare i Tillitsdelegationen, Finansdepartementet
Docent i organisation och ledning, Lunds universitet
louise.bringselius@fek.lu.se



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Rapport nr 06 i Tillitsdelegationens rapportserie
Samtal om tillit i styrning

2019-08-01

Sammanfattning

Med tillitsbaserad styrning och ledning vill vi öka möjligheten för medarbetare att använda sitt professionella omdöme. Detta utrymme påverkas emellertid inte bara av styrningen, utan även av kulturen i organisationen och i sektorn i stort. För att bidra till en god förvaltningskultur bedriver idag de flesta offentliga organisationer ett strukturerat värdegrundsarbete. Många myndigheter väljer att formulera en egen, organisationsspecifik värdegrund. Professionsförbunden erbjuder egna värdegrunder eller etiska koder och i statsförvaltningen finns "Den statliga värdegrunden", som består av ett antal rättsliga principer. I många verksamheter har värdegrundsarbetet varit positivt, men på andra håll har det lett till massiv kritik, cynism och minskad tillit. Framför allt riktas kritiken mot arbetet med *den organisatoriska värdegrunden*, som denna rapport därför fokuserar främst på. Utgångspunkten är huvudsakligen organisationsvetenskaplig forskning. Rapporten slår fast att värdegrundsarbete lika väl kan förstås som en fortsättning på New Public Management, som ett alternativ till denna trendsamling, och att det beror på hur arbetet bedrivs. Bland annat rekommenderas att lagstiftningen görs till utgångspunkt i arbetet, men också att man skapar större utrymme för den motivation som springer ur den professionella etiken. Vidare rekommenderas en löpande öppen kollegial dialog kring målkonflikter och dilemman i den professionella vardagen, som aktivt följs upp och som hålls tydligt åtskild från eventuellt varumärkesarbete.

Om Tillitsdelegationen

Tillitsdelegationen är en statlig utredning med uppdrag att verka för ökad tillit till professionerna i offentlig sektor, i syfte att skapa bättre tjänster till medborgare och företag. Utredningen inleddes juni 2016 med ett uppdrag i välfärdssektorn med fokus på kommuner och regioner/landsting. Ett delbetänkande om ersättningsmodeller överlämnades juni 2017 (SOU 2017:56). I juni 2018 överlämnades tre betänkanden till regeringen (SOU 2018:38; SOU 2018:47; SOU 2018:48) och i samband med det avslutades det uppdrag som riktades till kommun- och landstingssektorn.

Idag arbetar Tillitsdelegationen utifrån två tilläggsdirektiv. Det första tilläggsdirektivet ger utredningen i uppdrag att stödja statliga myndigheter som vill utveckla en mer tillitsbaserad styrning. Arbetet inleddes januari 2018 och avslutas i oktober 2019. I mars 2019 fick Tillitsdelegationen ytterligare ett tilläggsdirektiv, där syftet är att förbereda för en obligatorisk introduktionsutbildning för alla statligt anställda. Detta uppdrag kommer att redovisas i maj 2020.

Ordförande för Tillitsdelegationen är Christina Forsberg, generaldirektör på Centrala Studiestödsnämnden. Delegater är Rikard Jermsten, generaldirektör på Konkurrensverket, samt Shirin Ahlbäck Öberg, docent i statsvetenskap vid Uppsala universitet. Till utredningen är ett sekretariat och fyra forskningsledare knutna.

Om Louise Bringselius

Louise Bringselius är forskningsledare i Tillitsdelegationen sedan januari 2017 (med uppehåll juni 2018 – januari 2019). I utredningens uppdrag i välfärdssektorn ansvarade hon för tolv forskarledda försöksverksamheter och den forskningsantologi (SOU 2018:38) där resultaten publicerades. Louise är filosofie doktor, docent och lektor i företagsekonomi, med inriktning mot organisation och ledning, vid Lunds universitet. Sedan 2002 har hon forskat om offentlig sektor, med fokus på teman som organisationskultur, organisationsförändring och utvärdering. Idag har hon, parallellt med uppdraget i Tillitsdelegationen, ett forskningsprojekt finansierat av Forte, med fokus på värderingar och etik i offentlig sektor.

Innehåll

Förord.....	5
1. Inledning.....	6
2. Tillit – en introduktion.....	8
3. Kultur, etik och professionellt omdöme.....	11
3.1 Kultur, klimat och identitet – tre närliggande begrepp.....	11
3.2 Skillnad mellan uttalade och verkliga värderingar	14
3.3 Ett etiskt klimat stärker tilliten.....	15
3.4 Det professionella omdömet som etisk kompass	18
4. Värdegrunder och värdegrundsarbete.....	21
4.1 Många olika värdegrunder	21
4.2 Former för värdegrundsarbete	22
4.3 Kritiska röster	24
4.4 Fem tolkningar av kritiken mot den organisatoriska värdegrunden	26
5. Diskussion och slutsatser	28
5.1 Det professionella omdömet och rollen som demokratins väktare.....	28
5.2 Den organisatoriska värdegrunden - vägen bortom New Public Management?.....	30
5.3 Tillitsbyggande värdegrundsarbete.....	33
Värderingar, beteenden eller varumärke?.....	33
Minska mängden värdegrunder	33
Lagstiftningen utgör grunden.....	34
Öppen kollegial dialog utifrån uppdraget	35
Ledningens ansvar som förebild.....	35
Aktiv uppföljning	36
5.4 En integrerad modell.....	36
6. Slutord	38

Förord

Med tillitsbaserad styrning och ledning vill vi skapa utrymme för medarbetare att använda sitt professionella omdöme, för att på så vis kunna erbjuda medborgare bättre tjänster och samtidigt göra den till en bättre arbetsplats. Professionernas utrymme påverkas inte bara av styrningen, utan även av kulturen i organisationen och i sektorn i stort. Därför har Tillitsdelegationen valt att lägga till *ledning*, som komplement till begreppet *styrning*. Det behöver finnas ett fungerande samspel mellan styrning och kultur, där båda bidrar till att skapa förutsättningar för att klara kärnuppdraget. För att verka för en god kultur bedriver de flesta offentliga organisationer idag ett organiserat värdegrundsarbete. Men leder detta till ökad eller minskad tillit mellan professioner och styrande?

Syftet med denna rapport är att diskutera värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv. Rapporten är ett oberoende bidrag till Tillitsdelegationen, vilket innebär att jag självständigt svarar för innehållet. Den har emellertid utvecklats i nära dialog med både Tillitsdelegationen och Statskontoret. Statskontoret har representerats av Kristina Althoff i denna process. Rapporten har också föregåtts av dialog med Tillitsdelegationens sekretariat, expertgrupp, referensgrupp och vetenskapliga råd. Dialog har även förts med medarbetare och chefer i offentlig sektor samt forskare.

Varmt tack till alla som har bidragit med synpunkter på utkast i olika faser!

Lund, 2019-08-01

Louise Bringselius
Forskningsledare i Tillitsdelegationen
Docent i organisation och ledning, Lunds universitet
louise.bringselius@fek.lu.se

1. Inledning

Allt vi gör, säger och tänker genomsyras av värderingar. Värderingarna uttrycks också i lagar och regler, styrning och strukturer, platser och miljöer. Påverkan går i båda riktningar, dvs värderingar utvecklas i ett komplext samspel mellan människa och system och mellan styrande och styrda. I organisationer och samhällen talar vi om kluster av värderingar, antaganden, beteenden och attityder i termer av *kulturer* (Pettigrew, 1979). Varje organisation består av många olika parallella kulturer och subkulturer. Det är därför helt naturligt att kulturen befinner sig i ständig förändring och att det uppstår spänningar som väcker diskussion. Diskussionen borgar för att kulturen ska utvecklas i god samklang med det omgivande samhället, organisationen och gruppen – men den gör samtidigt kulturen svår att styra och kontrollera. Organisationer med förmåga till lärande, innovation och samarbete välkomnar mångfalden och förmår ha konstruktiva samtal kring de värderingskonflikter och paradoxer som uppstår. Amy Edmondson (2013, s. 5f) förklarar:

”Innovativa organisationer tenderar att ha kulturer som omfamnar paradoxer. Det beror på att innovation vilar på samspelet mellan vad som kan uppfattas som motsatser: lek och disciplin, höga standarder och tolerans för misslyckanden, användningen av experter och gränsöverskridande generalister.”

Trots att kulturen är just så här komplex och flyktig läggs det idag stora resurser i offentlig sektor på att försöka påverka den. Detta sker framför allt inom ramen för vad som har kommit att kallas *värdegrundsarbete*. Det beror på att kulturen ändå kan vara fullständigt avgörande för hur väl en verksamhet lyckas med sitt uppdrag.

Det vanligaste är att man i värdegrundsarbetet utgår från en särskild organisatorisk värdegrund, som har tagits fram i en intern process. Parallellt finns det i statsförvaltningen en statlig värdegrund som i stället utgår från ett antal rättsliga principer i grundlagarna. Den har på så vis en helt annan status, då följsamhet mot dessa principer inte kan väljas bort.

Ytterst syftar värdegrundsarbetet att öka den ömsesidiga tilliten mellan bl a styrande och styrda. Det finns dock tecken på att det sätt på vilket värdegrundsarbetet bedrivs ofta leder till *minskad*, snarare än *ökad*, tillit. Kritiken har nämligen varit massiv under senare år. Nästan alltid riktas den mot den särskilda organisatoriska värdegrunden och framför allt hörs den från professionerna. Läkaren Jakob Ratz Endler skriver i Läkartidningen (17 maj 2018):

”Den mest uppenbara stölden är alla resurser som läggs ner på att introducera värdegrunden på sjukhusen. [...] För att göra ont värre räcker det dessutom inte med en samling, nej, sjukhusen har sin värdegrund och landstingen har sin egen.”

Flera kritiker menar att deras professioner redan präglas av en professionell etik och ett professionellt omdöme som borgar för ett gott arbete. Den professionella etiken förmedlas i professionernas akademiska grundutbildning, värnas av yrkesförbunden och upprätthålls i den kollegiala dialogen.

Mot denna bakgrund behöver vi fråga oss hur värdegrundsarbete påverkar tilliten till professionerna. Värdegrundsarbetet kan ses som ett uttryck för en önskan om att vända den

formalisering och detaljstyrning som har mött så stark kritik under senare år och i stället öka tilliten till det professionella omdömet. På så vis skulle den kunna utmana det vi kallar för New Public Management. Det kan emellertid även ses som motsatsen, nämligen som ytterligare en insats som innebär att mängden styrsignaler ökar och professionernas handlingsutrymme minskar – och att styrningsförsöket till och med går djupare denna gång, eftersom det inte bara tar sikte på beteenden, utan även på personliga värderingar.

I denna rapport diskuteras värdegrundsarbete i offentlig sektor ur ett tillitsperspektiv, med utgångspunkt i främst organisationsteoretisk forskningslitteratur. Särskild tonvikt läggs vid statsförvaltningen och medborgarnära verksamhet. Målgruppen är i första hand forskare, men även praktiskt verksamma i offentlig sektor. Rapporten är inte avsedd att vara uttömmande, utan ett urval av litteratur har gjorts för att rapporten ska resultera i nuvarande omfattning. Den resulterar i ett antal rekommendationer, med syfte att öka utsikterna för att värdegrundsarbetet ska bidra till ökad tillit till professionerna.

Texten är organiserad som följer. Inledningsvis (kapitel 2) ges en introduktion till tillit och tillitsbaserad styrning och ledning. Därefter definierar och diskuterar jag begrepp som kultur och värderingar utifrån forskning och förklarar sambandet mellan tillit, rättsordning, etik och det professionella omdömet (kapitel 3). Jag betonar framför allt hur det professionella omdömet behövs för att hantera de många olika värden och mål som måste balanseras i offentlig sektor. I kapitel 4 beskrivs ett traditionellt arbete med en organisatorisk värdegrund och ett antal kritiska röster återges. En diskussion följer i kapitel 5, med fokus på den organisatoriska (ej statliga) värdegrunden. Bland annat diskuterar jag huruvida värdegrundsarbete ska förstås som ett alternativ till de idéer som brukar betecknas New Public Management eller som en del av samma idéarv. Sex rekommendationer formuleras och en integrerad modell presenteras. Rapporten avslutas med ett slutord.

2. Tillit – en introduktion

Den här rapporten analyserar värdegrundsarbete utifrån ett tillitsperspektiv. Med tillitsperspektiv avses här ambitionen att öka kvaliteten i de offentliga tjänsterna genom att öka tilliten mellan aktörer i styrkedjan, med särskilt fokus på tilliten till de professioner och medborgare som möts i kärnuppdraget. Behovet av ökad tonvikt vid tillit som styrprincip återkommer i en lång rad forskningspublikationer, från tidigt 1980-tal till idag. Där talar man om en balans mellan byråkratiska principer (reglering, formalisering), marknadsmekanismer (incitament, konkurrens) och tillit (samarbete), om än med delvis olika benämningar. Bradach och Eccles (1989) skiljer exempelvis mellan pris, auktoritet och tillit. Ouchi (1980) skiljer mellan marknad, hierarki och klan, medan Adler (2001) talar om marknad, hierarki och tillit. Freidson (2001) benämner dessa tre principer marknadslogik, byråkratisk logik och professionell logik. Samtliga dessa forskare är tydliga med att det inte handlar om *blind* tillit, utan att tilliten kommer med en rad förutsättningar, där den tilliten riktas till samtidigt behöver göra vissa insatser för att göra sig tillitsvärdig. På så vis kan man tala om tillit *under ansvar*. Tilliten går också hand i hand med kontroll och ansvarsutkrävande, men under delvis andra former än de vi kan se idag. Detta ska jag återkomma till i nästa rapport.

Tillit är viljan att göra sig sårbar för en annan parts handlingar, baserat på förväntan om att den andre ska utföra vissa handlingar som anses viktiga, oavsett om det finns möjlighet till kontroll eller inte (Mayer, Davis och Schoorman, 1995). (Gambetta, 1988, sid 217f) förklarar tillit på följande vis.

“When we say we trust someone or that someone is trustworthy, we implicitly mean that the probability that he will perform an action that is beneficial or at least not detrimental to us is high enough for us to consider engaging in some form of cooperation with him.”

En viktig anledning till det ökade intresset för tillit idag är att samhället går över allt mer från hierarkisk styrning till samarbete i nätverk och med strategiska allianser, vilket innebär att tillit blir en viktig förutsättning för att lyckas (Creed & Miles, 1996). Den ökade förändringstakten i dagens organisationer bidrar ytterligare till behovet av att finna former för tillit, liksom larm om stress, dålig arbetsmiljö och psykisk ohälsa på arbetsplatserna. Det räcker således inte att styrande *fodrar* att lägre delar av styrkedjan ska visa tillit *till dem*, utan tilliten de måste idag förtjäna denna tillit. Det ställer helt nya krav på de styrande leden. För att förtjäna tillit måste de framför allt börja med att *själva* visa tillit – inte bara i ord, utan också i handling. Då tenderar tilliten att speglas och bli självfödande, dvs att växa och bli ömsesidig.

Behovet för tillit accentueras av professionernas försvagade ställning i samhället. Allt större resurser ägnas åt styrning och kontroll, medan professionernas handlingsutrymme minskar (Adler, 2001; Brante, 2014; Brante, Johnsson, Olofsson, & Svensson, 2015; Freidson, 2001). Sociologen Thomas Brante (2014, pp., s. 350) varnar för *“en maktförskjutning där kollegiala beslutsformer ersätts av styrning uppifrån”*. Han menar att denna *avprofessionalisering* medför en slags trivialisering och förtyligande av komplexa sammanhang (Brante, 2014, pp., s. 354):

”Avprofessionalisering skulle innebära kognitiv styrning i form av förytligande, nivellering och mekanisering av professionernas kunskapsbas och praktik (...), det vill säga om resultatet är att kunskaper om enkla orsakssamband ersätter sökandet efter djupare mekanismkunskap och om standardisering ersätter reflektion.”

Detta förytligande ger begränsat utrymme för det professionella omdöme som syftar till att hantera komplexa avvägningar, men också för återkoppling från de medborgare som den offentliga sektorns tjänster riktas till. Tillit innebär att fokus i stället flyttar över till de arenor för samarbete och lärande i kärnuppdraget där professionerna utgör en bärande struktur. Under senare år har mycket av debatten i stället handlat om antingen reglering och hierarkisk kontroll (byråkratisk princip) eller konkurrens och detaljerade incitamentssystem (marknadsprincip), som mekanismer för att åstadkomma goda prestationer.

Det ligger ett stort ansvar på politiska beslutsfattare, på förvaltningens chefer och på andra högre tjänstemän i tillitsfrågan, eftersom det handlar om en grundläggande princip bakom all styrning och ledning. Som svar på kritiken från professionerna har Sveriges regering tillsatt en tillitsreform, där Tillitsdelegationen är en del. I Tillitsdelegationen används begreppet tillitsbaserad styrning och ledning, som definieras på följande sätt.

Tillitsbaserad styrning och ledning är styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet (SOU 2018:38; SOU 2018:47).

Definitionen utvecklades för forskningen i Tillitsdelegationens uppdrag i kommuner och landsting/regioner 2016-2018 (Bringselius, 2018d). Det finns även enklare varianter. Definitionen avser bland annat att belysa att tillit inte enbart byggs utifrån den formella styrningen, utan att det krävs ett samspel mellan kultur, organisation och styrning, för att tilliten till professionerna ska få genomslag. Exempelvis är det svårt för chefer att bygga tillit om man måste be sina medarbetare att rapportera resultat på ett sätt som snarare underminerar tilliten. Därför förstås tillit bättre som en *ledningsfilosofi* eller *inriktning* (Bringselius, 2018b), än som ett koncept eller en specifik metod.

Med tillit sätter vi fokus på det professionella omdöme som gör det möjligt för medarbetare att hantera problem och målkonflikter i kärnuppdraget på ett bra sätt. Det förutsätter bland annat att onödiga administrativa rutiner undviks och ljuset sätts på behoven i kärnuppdraget, att det finns kollegiala kontrollstrukturer samt att kulturen präglas av samarbete, öppenhet, lärande och respekt för grundläggande rättsliga principer (för att läsa mer om kollegiala styrformer, se exempelvis Sahlin & Eriksson-Zetterquist, 2016). Inom ramen för forskningen i Tillitsdelegationens huvuduppdrag utvecklades följande sju vägledande principer (Bringselius, 2018d):

1. Sträva efter att som utgångspunkt välja att lita på dem du samarbetar med och ha positiva förväntningar
2. Sätt medborgarens upplevelse och kunskap i fokus och försök förstå vad medborgaren sätter värde på
3. Sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna olik tänkande och respektera kritik

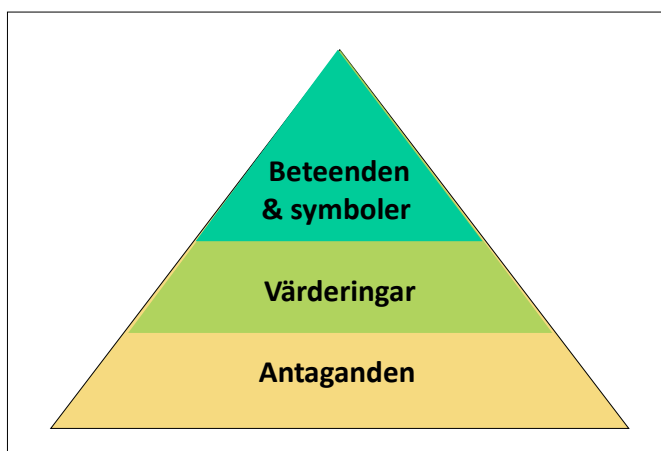
4. Säkerställ ett verksamhetsnära och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten
5. Delegera handlingsutrymme och välkomna medbestämmande (men var också tydlig kring mandat och skapa förutsättningar)
6. Uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser, dvs. medledarskap
7. Premiera kunskapsutveckling, lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet

3. Kultur, etik och professionellt omdöme

Begreppen kultur, klimat och identitet ligger mycket nära varandra teoretiskt. Detta kapitel inleds med definitioner och en förklaring av hur kultur skiljer sig från varumärke. Fyra typer av värderingar beskrivs och jag förklarar hur det kan betraktas som fönstersmyckning när organisationer inte är tydliga med skillnaden mellan uttalade och faktiska värderingar. Därefter beskrivs hur ett etiskt klimat stärker tilliten samt idén om det professionella omdömet som en slags etisk kompass. Kapitlet avslutas ett resonemang kring etik, förvaltningskultur och demokrati. En slutsats är att det finns ett nära samband mellan tillit, demokrati och ett starkt ämbetsmannas etos präglad av integritet och omdöme.

3.1 Kultur, klimat och identitet – tre närliggande begrepp

Kultur är i grunden en fråga om gemensamma antaganden och värderingar. Pettigrew (1979) definierar organisationskultur som ett gemensamt system av accepterade värderingar i en viss grupp. Dessa värderingar som hjälper individen att tolka och hantera situationer och skapar en känsla av gemenskap. Schneider med flera (2013/61-5) definierar kultur som grundläggande antaganden om världen och värderingar som styr organisationens inre liv. Kulturen växer fram i samspel med omgivningen, genom *insocialisering*, menar forskaren Edgar Schein (2010), som skiljer mellan tre nivåer i en organisationskultur. Den djupaste nivån består av grundläggande antaganden, en nivå upp finns värderingar och överst finns artefakter, dvs konkreta beteenden och symboler. Enklarest att analysera och förändra är den översta nivån och svårast att påverka är den nedersta, enligt Schein. Se figur 1. När organisationer idag arbetar med frågor om kultur, klimat, arbetsmiljö, osv är det emellertid vanligt att man gör det utifrån ett värdegrundsarbete där tonvikten ligger vid just värderingar och grundläggande antaganden, snarare än konkreta beteenden.



Figur 1. Kulturens tre nivåer, baserat på Edgar Schein (2010)

I forskningslitteraturen om organisationskultur finns det många som varnar för en alltför instrumentell syn på kultur. Det instrumentella synsättet utmärks av ett antagande om att kulturen relativt lätt kan förändras av ledningen i en planerad, rationell process. Detta synsätt innebär dessutom att kulturen betraktas som en avgränsad variabel i organisationens verksamhet, som kan hanteras isolerat från andra aspekter, såsom ekonomistyrning, organisation, personalpolitik, mm. I praktiken är kulturen i regel betydligt svårare att förändra än så, eftersom den utvecklas självständigt i mötet mellan människor i organisationer och kan leva sitt eget liv (Alvesson & Sveningsson, 2015). Med ett *kulturellt perspektiv* betraktas därför kulturen i stället som något som är närvarande i alla delar, strukturer och händelser i en organisation.

I forskningen fångas dessa två tolkningar i åtskillnaden mellan idén om kultur som något som organisationen *är* (en metafor) och kultur som något som organisationen *har* (en variabel) (Smircich, 1983). Det kulturella perspektivet motsvarar det förstnämnda synsättet. Med denna utgångspunkt kan kulturfrågorna inte avgränsas till ett ansvar enbart för exempelvis cheferna eller HR-avdelningen. Lika mycket som chefer formar kulturen, formas de nämligen *av* kulturen och hur den genomsyrar organisationens alla olika strukturer. Därför handlar en god kultur lika mycket om styrning, regelverk och organisation, som det handlar om mjuka aspekter.¹ På samma sätt talar vi om tillit, som handlar om grundläggande antaganden om bland annat professionerna, som en fråga om allt från styrning och organisation till kultur och ledarskap.

Organisationsklimat är ett snävare begrepp än kultur, men mycket närliggande. Det finns inga större skillnader i de fenomen som studeras med dessa begrepp, utan skillnaden ligger framför allt i de teoretiska perspektiven, menar vissa (Denison, 1996). Medan kultur är delade antaganden och värderingar är organisationsklimatet snarare de anställdas *medvetna tolkningar av konkreta erfarenheter i arbetet* (Schneider, Ehrhart, & Macey, 2013). På så vis går klimatet inte lika djupt som kulturen, utan kulturen utgör snarare en kontext för klimatet (Hatch & Schultz, 2002). Organisationsidentitet är ett annat närliggande begrepp. Med det menas det som organisationens medlemmar anser är viktigt och varaktigt hos organisationen och som de anser skiljer den från andra organisationer (Albert & Whetten, 1985; Whetten, 2006). Dessa *medvetna identitetsanspråk* uttrycker organisationens självvalda unika sociala plats och reflekteras i dess unika mönster av åtaganden (Whetten, 2006).

Som framgår här finns det ett nära samspel mellan kultur, klimat och identitet som fenomen. Identiteten uttrycker exempelvis en kulturell förståelse, samtidigt som identiteten byggs in i kulturen när medarbetare reflekterar kring vad som särskiljer organisationen (Hatch & Schultz, 2002). Det finns en omfattande diskussion i forskningen kring gränser och definitioner. Tabell 1 jämför kortfattat kultur, klimat och identitet, med inspiration delvis från Denison (1996).

¹ Exempelvis behöver HR, kommunikation, IT och ekonomi och kärnverksamhet samarbeta nära för att skapa organisatoriska förutsättningar för öppenhet, om det är ett värde man vill värna - det räcker inte att se öppenhet som en attitydfråga.

	Organisations-kultur	Organisations-klimat	Organisatorisk identitet
Teoretisk hemvist	Sociologi, antropologi	Psykologi	Psykologi, sociologi
Fokus	Delvis omedvetna antaganden och värderingar hos anställda	Medvetna upplevelser bland anställda	Medveten självbild bland anställda
Tid	Historia till nutid	Nutid	Nutid
Dominerande metodtradition	Kvalitativ	Kvantitativ	Kvalitativ
Definition	Grundläggande antaganden om världen och värderingar som styr organisationens inre liv (Schneider et al, 2013)	De tolkningar människor gör av erfarenheter de har på arbetet (Schneider et al, 2013)	Centrala och varaktiga attribut hos en organisation som skiljer den från andra organisationer (Albert and Whetten, 1985; Whetten, 2006)

Tabell 1. Skillnader mellan kultur, klimat och identitet (delvis inspirerat av Denison, 1996)

Ett begrepp som skiljer sig åt väsentligt, men som ändå ofta förväxlas med kultur, är arbetsgivarvarumärke. Till skillnad från insatser för att påverka den *faktiska interna* kulturen, tar arbetsgivarvarumärket sikte på hur *externa* intressenter *uppfattar* organisationen som arbetsgivare. Arbetsgivarverket beskriver syftet med det på sin hemsida²:

”Att lyckas attrahera och rekrytera rätt kompetens är avgörande för att nå framgång. Som arbetsgivare kan du bidra till att stegvis omforma bilden av din organisation till blivande medarbetare.

Att bygga ett starkt arbetsgivarvarumärke innebär att utveckla och forma sitt varumärke som arbetsgivare. Ofta används begrepp som employer branding, arbetsgivarprofilering, arbetsgivarimage eller arbetsgivarmärke. Arbetsgivarvarumärket definieras av hur nuvarande och blivande medarbetare uppfattar din organisation som arbetsgivare. Genom olika insatser kan bilden stegvis förändras till att bli det ni vill förmedla.”

Som den sista meningen visar menar många att det handlar om vad man själv ”vill förmedla”, snarare än om den verklighet som man faktiskt kan erbjuda nyanställda. På så vis är arbetsgivarvarumärket en del av organisationens medvetna marknadsföring. De utfästelser som arbetsgivare gör behöver dock stå i samklang med verkligheten i organisationen, för att inte leda till minskad tillit. Tillit bygger på förväntningar och förutsätter en hög grad av öppenhet, ärlighet och etik i kommunikationen från arbetsgivaren (Ruppel & Harrington, 2000). Frågan berör inte bara nyanställda, utan även befintlig personal, eftersom deras tillit till överordnade bygger på en bedömning inte bara av hur rättvist och väl de själva behandlas, utan även av hur kollegorna behandlas (ibid.). De utfästelser arbetsgivare gör behöver därför stå i samklang med verkligheten i organisationen. För att ytterligare närma oss frågan om

² <https://www.arbetsgivarverket.se/jobba-statligt/for-dig-som-arbetsgivare/bygg-ditt-arbetsgivarvarumärke/>

skillnader mellan verkliga och uttalade värderingar i en organisation kan vi skilja mellan fyra olika typer av värderingar.

3.2 Skillnad mellan uttalade och verkliga värderingar

För att förstå en del av de tillitsproblem som kan uppstå till följd av värdegrundsarbete behöver vi förstå hur organisatoriska värderingar kan delas in i olika typer. Bourne and Jenkins (2013) skiljer mellan uttalade, tillskrivna, delade och önskade värderingar. Det kan exempelvis vara skillnad mellan ledningens uttalade värderingar (Värdegrundsdelegationen) och personalens önskade värderingar, som leder till spänningar. På samma sätt kan det vara skillnad mellan tillskrivna och faktiska värderingar, dvs mellan de värderingar som personalen beskriver som utmärkande och de som verkligen utmärker verksamheten.

- **Uttalade värderingar**

Uttalade värderingar är de värderingar som chefer uttalar eller som formella dokument anger ska präglade organisationen. Detta är den vanligaste tolkningen av uttrycket organisatoriska värderingar. Eftersom de är uttalade kan man lätt överskatta den betydelse de har i organisationens vardag än vad de verkligen har (Wiener, 1988), även om de idag ofta formuleras i dialog med personalen. Dessa värderingar kan vidare ibland ha som huvudsyfte att legitimera organisationen externt, t ex i relation till huvudman, kunder och andra intressenter (Ashforth & Gibbs, 1990). Det har blivit mycket vanligt med uttalade organisatoriska värderingar och idag har omkring åtta av tio bolag i USA och Storbritannien (Bourne, Jenkins, & Parry, 2017). Denna trend märks även i Sverige, där uttrycket ofta översätts med *värdegrund* eller *värdeord*. En risk med uttalade organisatoriska värderingar är att de leder till att personalen upplever chefer som hycklande, en mekanism som forskarna Cha and Edmondson (2006) talar om som en "*hypocrisy attribution dynamic*". Värdegrunden ger nämligen inte bara mening och riktning, utan den innebär också att förväntningarna på chefsled och centrala staber ökar, samtidigt som dessa inte alltid använder den aktivt för egen del.

- **Tillskrivna värderingar**

Tillskrivna värderingar är sådana värderingar som organisationens medlemmar (personalen) generellt upplever som utmärkande för organisationen. De är ofta outtalade och kan ibland överlappa med organisationens uttalade värderingar. Medan önskade värderingar (se nedan) uttrycker vilka värderingar man önskar att organisationen ska utmärkas av i framtiden, är tillskrivna värderingar mer en spegling av organisationens historia. De tillskrivna värderingarna behöver inte vara värderingar som personalen ställer sig bakom eller delar.

- **Delade (faktiska) värderingar**

Delade värderingar är de värderingar som merparten av organisationens medlemmar de facto ställer sig bakom. Det ska således inte förväxlas med uttalade eller tillskrivna värderingar. Här har alla individuella värderingar aggregerats till ett gemensamt värdesystem. I större organisationer är det emellertid sällan man finner en tillräckligt stor samsyn kring värderingarna för att man ska kunna tala om dem som delade av organisationen som helhet, så begreppet är mer användbart i mindre grupper. Vi vet exempelvis att personer som arbetar för olika organisationer, men i samma land, kan

ha mer lika värderingar än personer som arbetar för samma organisation, men med placering i olika länder.

- **Önskade värderingar**

Önskade värderingar är sådana som organisationens medlemmar upplever att organisationen *bör* präglas av. Dessa värderingar kan skilja sig åt mellan professioner och andra grupper. Medan tillskrivna värderingar är sådana som man upplever präglar organisationen idag, är önskade värderingar de man önskar ska prägla den i framtiden. De kan växa fram ur alla delar av organisationen, dvs inte enbart från ledningsnivån, och utvecklas organiskt.

Med värdegrundsarbete använder organisationens ledning sig av *uttalade värderingar* för att försöka påverka beteenden. Dessa värderingar kan även vara *önskade värderingar*, men så är inte alltid fallet, utan det beror på hur bred förankring värderingarna har bland de anställda. De behöver inte heller vara sådana värderingar som präglar den *faktiska* kulturen. Här uppstår en spänning då den uttalade värdegrunden används främst som en del av organisationens arbete med arbetsgivarvarumärket, dvs marknadsföringen externt. Den skapar då förväntningar, men om medarbetare upplever att den saknar förankring i verkligheten eller i en gemensam målbild, kan värdegrunden upplevas snarare som *fönstersmyckning* (Meyer & Rowan, 1977) eller hyckleri (Brunsson, 2002; Cha & Edmondson, 2006). Detta kallas även *särkoppling* i organisationsforskningen. Särkoppling uppstår då organisationen inte vill eller förmår leva upp till omgivningens förväntningar, men ändå söker legitimitet genom att ge sken av det (Boxenbaum & Jonsson, 2017). Denna typ av bristande integritet och ärlighet tenderar att underminera tilliten mellan ledning (ev tillsammans med chefsleden) och anställda (Simons, 2002). För att bygga tillit krävs därför ett stort fokus på *verkliga* värderingar i första hand, som ett sätt att signalera god etik. Ett etiskt klimat är nämligen grunden för tilliten.

3.3 Ett etiskt klimat stärker tilliten

Tillit bygger på förväntan om att en annan part ska vilja leva upp till sina löften. Det här handlar i grunden om etik och etiska organisationsklimat. Ett etiskt klimat är delade uppfattningar om korrekt beteende, som fungerar som en psykologisk mekanism för att hantera etiska ställningstaganden (Martin & Cullen, 2006). Det etiska klimatet kan förstås som en delmängd av kulturen (Ashforth, 1985). Forskningen om etiska klimat slog igenom på 1980-talet. Idag finns det många studier som visar på ett samband mellan etik, integritet och upplevd rättvisa å ena sidan och tillit å andra sidan (för en genomgång, se Bligh, 2017). Människor är olika känsliga för rättviseaspekter. Studier visar att den organisatoriska tilliten och respekten har stor betydelse för hur människor upplever och bedömer rättvisan i organisationen. Med en solid grund av organisatorisk tillit tenderar vi helt enkelt att uppleva rättvisan som högre (Kickul, Gundry, & Posig, 2005). Bedömningar av hur rättvis ledningen är kan handla om allt från beslutsprocesser och utfall av beslut till bemötande vid enstaka möten (procedurmässig rättvisa, distribuerad rättvisa och interaktiv rättvisa).

Jag har i tidigare texter förklarat hur grunden för tilliten är en bedömning av tre aspekter hos den andra parten, nämligen förmåga, integritet och välvilja (Mayer, Davis, & Schoorman, 1995). Lever en individ eller grupp upp till dessa egenskaper bedöms den som tillitsvärdig. Rättviseaspekter tangerar framför allt integritet och välvilja, som är relationella egenskaper.

De tangerar emellertid även den tredje aspekten, förmåga. Adler (2001), exempelvis, lyfter fram både *integritet* och *kunskap* som de två viktigaste egenskaperna hos en chef för att uppfattas som tillitsvärdig. Ciulla (2017) visar också hur det krävs såväl god etisk kunskap som god teknisk kunskap (förmåga) för att chefer ska vinna medarbetares tillit.

Förmåga kan omfatta styrning, strukturer och andra förutsättningar i omgivningen, men det handlar också om kompetensen hos dem som är föremål för tilliten. För att skapa tillit behövs en förståelse för verksamhetens centrala kunskapsområden (Bijlsma & Van De Bunt, 2003; Bligh, 2017). Särskilt viktig är den i kunskapsintensiva miljöer, där chefen kan förväntas bidra med ny kunskap, utveckla kunskapsnätverk, ge feedback i komplexa frågor, osv (Bligh 2017). Detta talar mot det synsätt som ibland benämns *New Managerialism*, något som innebär att chefsarbetet betraktas som en särskild profession, där fördjupad kunskap inom verksamhetsområdet inte anses viktig. När chefer har en bakgrund i någon av verksamhetens dominerande professioner tycks emellertid förutsättningarna för tillit öka, enligt dessa studier. Här kan det dock finnas gott om undantag.

Sammantaget är kunskap således viktigt, men inte tillräckligt, för att bygga tillit. *Integritet* och *välvilja* kan kopplas till ett etiskt klimat i organisationen. Studier bekräftar också detta samband mellan hög tillit och ett etiskt klimat, manifesterat bland annat i chefernas ledarskap (se exempelvis Den Hartog & De Hoogh, 2009). Det etiska klimatet kan kopplas till lägre personalomsättning genom att det bidrar till ökad tillit (Mulki, Jaramillo, & Locander, 2008).

Grundläggande är att det etiska ledarskapet hela tiden måste manifesteras i handling. När chefen signalerar rättvisa och omtanke på detta vis tenderar medarbetare att spegla beteendet och utveckla ett *organisatoriskt medborgarskap*, dvs ett engagemang bortom formaliserade krav och rollbeskrivningar (Treviño, Brown, & Hartman, 2003).³ Även den etiska dimensionen måste därför adresseras om vi ska kunna bygga en god förvaltningskultur präglad av tillit och att det inte räcker att exempelvis minska mängden styrsignaler.

Det etiska klimatet skapas inte enbart utifrån allmänt goda värderingar, utan också utifrån följsamhet mot grundläggande regelverk. Jag har inte utrymme för en fördjupning i etik eller filosofi här, men väljer att visa en indelning av Victor och Cullen, i nio arketyperiska etiska klimat. I den ena dimensionen finns tre etiska kriterier från etisk filosofi: egoism, välvilja och princip. Dessa kriterier, eller principer, ställs mot varandra medvetet eller omedvetet i en beslutssituation och var och en har sitt berättigande. *Egoism* handlar om egenintresset som drivkraft. Med *välvilja* menas att beslut och handlingar fattas med avsikt att skapa så mycket värde som möjligt för så många individer som möjligt. Utgångspunkten är därmed det gemensamma intresset, snarare än det egna. *Princip* innebär att beslut och handlingar utformas utifrån ett visst ramverk, bestående av exempelvis lagar, regler och bestämda procedurer. I den andra dimensionen finns tre analysnivåer: individnivå, lokal nivå och kosmopolitisk nivå. Jag väljer att översätta lokal nivå med organisationen och kosmopolitisk nivå med samhället. Sammantaget skapas på så vis nio typer av etiska klimat i modellen (Victor & Cullen, 1987; Victor & Cullen, 1988). Se tabell 2.

De egoistiska klimaten betecknas också *instrumentella klimat*, de klimat som baseras på välvilja betecknas *omhändertagande klimat* och slutligen finns *principbaserade klimat*. Omhändertagande och principbaserade klimat är associerade med hög jobbtillfredsställelse och låg personalomsättning, enligt studier. Instrumentella (egoistiska) etiska klimat kan i

³ Se social exchange theory.

stället kopplas till motsatsen, dvs låg jobbtillfredsställelse och hög personalomsättning. (Se Simha & Cullen, 2012 för en sammanställning av olika studier på temat.)

		Analytiskt fokus		
		Individnivå	Lokal nivå (organisation)	Kosmopolitisk nivå (samhälle)
Etiskt beslutskriterium	Egoism (Instrumentella klimat)	1. Egenintresse	2. Ekonomiskt resultat	3. Effektivitet
	Välvilja (Omhändertagande klimat)	4. Vänskap	5. Gruppintresse	6. Socialt ansvar
	Princip (Principbaserade klimat)	7. Personlig moral	8. Organisatoriska regler och rutiner	9. Lagar och professionella koder

Tabell 2. Nio typer av etiska klimat. Översatt och lätt justerat utifrån Victor och Cullen (1988).

Teorin kring olika etiska klimat är intressant bland annat av skälet att den lyfter fram vikten av att kulturen värnar såväl omhändertagande värderingar, såsom omtanke och tolerans, som respekt för grundläggande rättsliga principer och professionella koder. Jag har tidigare föreslagit att organisationers värdegrundsarbete ska utgå från en kärna bestående av dels den professionella etiken, dels lagstiftning och politiska beslut. Det kommer ofta finnas en spänning mellan dessa och det är viktigt att den accepteras och används konstruktivt för att förbättra verksamheten. Jag skriver följande i Tillitsdelegationens forskningsantologi (Bringselius, 2018c, sid 25).

”Med tillit står två aspekter i centrum för medarbetares agerande: dels den professionella kunskapen och etiken, dels lagstiftning och politiska prioriteringar. Dessa faktorer bildar en kärna. Ibland kan dessa två faktorer komma att utgöra motvikter mot varandra, t.ex. då den professionella etiken (där ämbetsmannäetiken ingår) innebär att man väljer att ifrågasätta gällande lagstiftning eller politiska beslut. På så vis finns också ett inslag av intern kontroll i spänningen mellan dem. Här ligger en del av styrkan med starka professioner i offentlig sektor. Genom en levande diskussion kring dessa dilemman och prioriteringar och de värderingar som de signalerar kan man minska tonvikten vid de två alternativ som man ibland ställer mot värderingsstyrningen, nämligen orderstyrning och målstyrning. Organisationskulturen blir viktigare.”

Synsättet rimmar väl med resonemangen kring principbaserade etiska klimat. Eftersom denna teori inte är utvecklad specifikt för offentlig sektor finns den politiska dimensionen emellertid inte med i exempelvis Victor och Cullens nio klimattyper. Den professionella etiken rymmer även omhändertagande aspekter, något som i grunden handlar om välvilja (se tabell 2). För att tydliggöra vikten av detta omhändertagande har jag emellertid placerat det som en egen punkt i figur 2, som sammanfattar synsättet. I ett yttre skikt kan organisationens egna strategier, mm placeras. Med detta synsätt blir det logiskt att formulera organisationens

målbild eller värdegrund på ett sätt som är förankrat i såväl lagstiftning som professionella normer.



Figur 2. Värdegrundens kärna ur ett tillitsperspektiv

Sammantaget gör detta att såväl chefer som professionella bör betraktas som viktiga etiska vägvisare i alla offentliga organisationer. Jag har tidigare (SOU 2018:38) använt begreppet *medledarskap* för att uppmärksamma läsaren på att det inte är bra att skilja så starkt mellan chefer och medarbetare som man gör i många organisationer idag. Pressen på chefer kan bli omänskligt stor, samtidigt som medarbetare känner sig distanserade. Genom att professioner och chefer lever upp till varandras förväntningar om både förmåga och etik kan deras tillit till varandra stärkas och samarbetet förbättras. Vi ska nu titta närmare på vad det professionella omdömet innebär.

3.4 Det professionella omdömet som etisk kompass

Grunden för en god förvaltningskultur är lagstiftningen, men som jag har visat behöver kulturen därutöver ge utrymme för såväl omhändertagande värden som professionell kunskap och etik. Den professionella etiken innefattar bland annat en motivation som utgår från omsorg om den individ eller grupp som man finns till för (t ex patient eller elev). Den kan liknas vid kulturen i det att det är en huvudsakligen tyst kunskap som rymmer grundläggande antaganden och värderingar, som förenar den aktuella gruppen och som borgar för ett väl utfört arbete. Traditionellt har den professionella etiken varit grunden för många av våra offentliga verksamheter, men under senare decennier har det uppstått en spänning mellan profession och ledning i frågan om vem som har rätt att avgöra vad som kännetecknar ett väl utfört arbete. Vi talar ibland om detta som en spänning mellan *managerialism* och *professionalism*, dvs mellan ledningens önskan att styra verksamheten och professionernas kollegialt utvecklade ansvarskänsla för verksamheten. Julia Evetts (2009) menar att det idag håller på att utvecklas en ny typ av professionalism som formuleras av ledningen i organisationerna. Med den nya "organisatoriska professionalism" som ersätter den

”yrkesmässiga professionalism”⁴ ligger tonvikten inte länge vid de kollegiala strukturerna, utan det som framför allt värderas är följsamhet gentemot överordnade. I den traditionella professionalismen betonades snarare lojaliteten mot de grupper som professionerna hade till uppgift att hjälpa, exempelvis patienten eller eleven.

När många offentliga organisationer idag försöker öka professionernas handlingsutrymme ställer de i grunden sin tillit till det *professionella omdömet*. Med professionellt omdöme avser jag de yrkesprofessionellas⁵ förmåga att självständigt fatta beslut som ligger i linje med verksamhetens övergripande uppdrag, utifrån en avvägning mellan olika intressen och värden, däribland den egna kunskapsbasen. En viktig anledning till den gedigna akademiska utbildning som den offentliga sektorns professioner i regel genomgår, är att de ska lägga grunden för detta omdöme. Särskilt viktigt är det i komplexa sammanhang, där de ställs inför målkonflikter och dilemman som inte har en självklar lösning, dvs den typ av situationer som är vanliga i offentlig sektor (se exempelvis Nutt & Backoff, 1993). Att erkänna komplexiteten i professionernas vardag i offentlig sektor är viktigt av flera skäl, exempelvis för att stimulera nytänkande (Edmondson, 2013, s. 5f), men också om vi ska kunna förstå hur vi bör arbeta med värderingsfrågor. Det indikerar nämligen att de yrkesprofessionella i medborgarnära roller i offentlig sektor ofta ställs inför dilemman som inte kan hanteras med enkla lösningar och att de inte har mycket hjälp av några enstaka värdeord. I stället kan det vara viktigare att de kan ha en öppen kollegial dialog och möjlighet att eskalera frågor om prioriteringar mm till överordnade.⁶

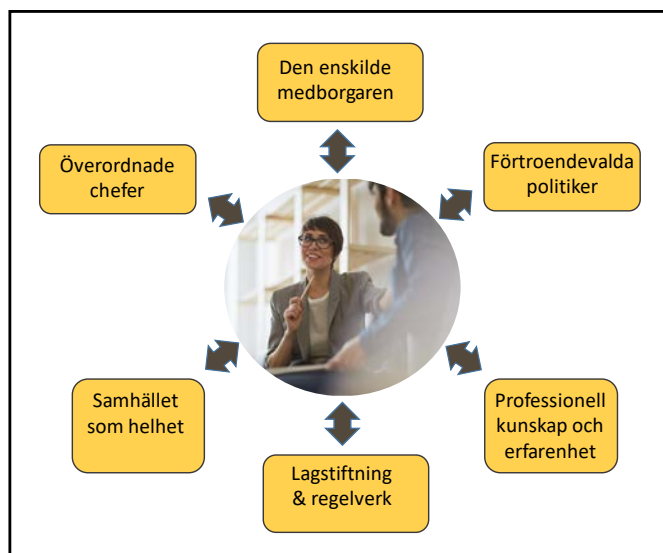
Jag väljer att illustrera några av de centrala lojalitetsrelationerna enligt Figur 3. I många fall måste de yrkesprofessionella kunna göra snabba, men ändå välavvägda prioriteringar mellan dessa olika intressen, exempelvis de som visas i figuren. Bilden kan också ritas upp som en avvägning mellan olika prioriteringar (t ex ekonomi, kvalitet och arbetsmiljö) eller värden (t ex jämställdhet och ekonomi). En värdegrund sammanfattad i några enstaka och ganska allmängiltiga värdeord eller mål vara till ytterst lite hjälp när yrkesprofessionella ställs inför dessa avvägningar. I stället kan omgivningen behöva en förståelse för komplexiteten i situationen och för vikten av att medarbetaren också vågar ha integritet att stå upp för vad den anser är rätt.

En anledning till försvagningen av professionerna kan vara önskan att stimulera samverkan mellan dessa grupper. Gränserna mellan olika professioner riskerar nämligen att leda till att de värnar om sina egna intressen framför det gemensamma uppdrag som bärs av flera professioner gemensamt. Detta skulle man emellertid kunna ta som förevändning för en ambition att stärka gemenskapen mellan *alla* verksamma i offentlig sektor, i stället för att låta värdegrundsarbetet markera en gräns runt den egna organisationen. Mycket av dagens problem i offentlig sektor handlar nämligen om samverkan mellan myndigheter och politisk-administrativa nivåer (stat, kommun, region). Det kan noteras att Adler (2001) lyfter *praktikgemenskapen*, snarare än professionerna i sig, som grundläggande för tilliten. Denna gemenskap bärs emellertid fortfarande upp av professionerna - om än i samarbete.

⁴ De engelska begreppen är ”organizational professionalism” och ”occupational professionalism”.

⁵ Med yrkesprofessionella avses i detta sammanhang alla anställda, oavsett om de har personalansvar (chefsroll) eller ej, men framför allt medarbetare i kärnverksamheten. Anledningen är att man tenderar att skjuta ned många målkonflikter till dessa personalgrupper.

⁶ Se komplexitetsteori. För en introduktion rekommenderas exempelvis boken ”Att leda i en komplex organisation” (Tengblad, Cregård, & Berntsson, 2018).



Figur 3. Några av de centrala lojaliteter som medarbetare i offentlig sektor behöver balansera med hjälp av sitt professionella omdöme

Samma ytterligheter som vi finner i organisationsforskningen och sociologin, när det gäller tilliten till det professionella omdömet, finner vi i den statsvetenskapliga litteraturen. Där illustreras den bra av en debatt som pågick i slutet av 1930-talet, mellan Carl Friedrich och Herman Finer. Finer hävdade att en utbyggd apparat med lagar, regler, sanktioner och extern kontroll var grundläggande och lätade inte på medarbetares professionella omdöme, oavsett verksamhetstyp. Friedrich, däremot, såg detta omdöme som det mest avgörande, samtidigt som han erkände betydelsen av viss styrning. Uttrycket "the inner check", som först myntades av Gaus (1936), återkommer i denna dialog. Med detta menas en slags inre kompass som förmår många medarbetare att göra en god avvägning mellan mål och intressen, i linje med mer övergripande mål och ambitioner i sektorn. Denna inre kontroll skulle kunna liknas vid det professionella omdömet. Den inre motivationen är en del av detta.

Friedrich och Finers olika syn på den offentliga sektorn benämns i litteraturen "*administrative philosophy*", ungefär som vi idag ibland talar om tillit som en ledningsfilosofi (Bringselius, 2018b). En filosofi är en grundläggande inriktning, snarare än ett färdigt managementkoncept. Ett liknande klassiskt resonemang i den statsvetenskapliga förvaltningslitteraturen, avseende avvägningen mellan implementering uppifrån-och-ned eller nedifrån-och-upp, återfinns hos Pressman and Wildavsky (1973). Med sina resonemang lade Finer till *etik* som ytterligare ett verktyg för politiken, utöver juridisk och politisk kontroll (Cooper, 2000). För att det professionella omdömet – eller "den inre kontrollen" - ska fungera på ett bra sätt krävs motivation i form av en särskild ansvarskänsla. Friedrich talar om behovet för dels *teknisk kunskap*, dels *en känsla för det allmännas vilja* (Cooper, 2012). Det resonerar med litteraturen om tillit och etiska klimat i kapitel 3.3. Känslan för det allmänna förutsätter en nära dialog med samhällsmedborgare och ett starkt fokus på medborgarnas situation och behov.

4. Värdegrunder och värdegrundsarbete

Hur sker värdegrundsarbete i praktiken i offentlig sektor och vilka har reaktionerna varit? Det handlar detta kapitel om. Jag förklarar hur det finns många olika värdegrunder för professionerna att förhålla sig till och beskriver ett traditionellt sätt att bedriva värdegrundsarbete, men också några alternativ. Av de kritiska rösterna framgår det att värdegrundsarbetet mycket väl kan leda till *minskad*, snarare än *ökad*, tillit. Kritiken sammanfattas i fem huvudargument.

4.1 Många olika värdegrunder

Formella värdegrunder finns i många olika sammanhang och på olika nivåer. Tre typer av värdegrunder är särskilt vanliga, nämligen organisatoriska värdegrunder, värdegrunder från fackliga organisationer och professionsförbund samt den statliga värdegrunden. Ibland betecknas dessa etiska koder eller etiska riktlinjer. Framför allt är det vanligt från professionsförbundens sida. Olika professionsförbund kan erbjuda olika etiska riktlinjer till samma yrkesgrupp. Exempelvis har Psykoterapicentrum (tidigare Riksföreningen PsykoterapiCentrum, RPC) tagit fram etiska riktlinjer för psykoterapeuter, men det har även Akademikerförbundet SSR. *"RPC:s etiska riktlinjer kan inte ersättas med SSR:s etiska kod utan de är båda dokument som kommer finnas vid sidan om varandra och ge olika infallsvinklar på etiska frågor beroende på organisationernas olika grunder."* skriver Psykoterapicentrum i ett remissvar till SSR (24 nov 2013).

I det följande begränsar jag mig till formella värdegrunder på två nivåer: dels den statliga värdegrunden, dels den värdegrund som ibland utvecklas specifikt för en viss organisation. Jag introducerar dem här kortfattat.

Den statliga värdegrunden utgår från grundlagarna och består av sex rättsliga principer som alla offentliga organisationer ska efterleva. Den utvecklades av Värdegrundsdelegationen, som var verksam år 2013-2016 och hade som huvuduppdrag att bidra med kunskap om grundläggande värden i statsförvaltningen. Utredningen genomförde ett omfattande arbete, som bland annat innebar en analys av värdegrundsarbetet i ett antal statliga myndigheter. Den föregicks av myndigheten KRUS (Kompetensrådet för utveckling i staten, år 2009-2012) och myndigheten VERVA (Verket för förvaltningsutveckling, år 2006-2008).

Värdegrundsdelegationen utgick från grundlagarna och slog fast att en statlig myndighets verksamhet kan sammanfattas i följande rättsliga principer.

- Demokrati - all offentlig makt utgår från folket
- Legalitet - den offentliga makten utövas under lagarna
- Objektivitet - allas likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet ska iakttas.
- Fri åsiktsbildning - den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning.
- Respekt för lika värde, frihet och värdighet - den offentliga makten ska utövas med respekt för allas lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet

- Effektivitet och service - effektivitet och resurshushållning ska förenas med service och tillgänglighet.

Idag ansvarar Statskontoret för frågor om statlig förvaltningskultur, den statliga värdegrunden och värdegrundsarbete i staten. De har ett stort material som de erbjuder myndigheter som stöd i deras interna arbete med dessa frågor, ger seminarier och utvecklar löpande nytt material. För fördjupad kunskap om den statliga värdegrunden, se www.Statskontoret.se.⁷

Internationellt går motsvarigheten till den statliga värdegrunden oftast under beteckningen *Public Ethics* (Rothstein & Sorak, 2017). På så vis finns en större betoning av att den gäller *all* offentlig verksamhet.

Den organisatoriska värdegrunden är en formaliserad uppsättning "värderingar" som alla anställda i organisationen eller på avdelningen förväntas agera utifrån. Det är ett internt styrdokument som ledningen beslutar om, i regel efter en bred dialog med personalen. Värdegrunden sammanfattas normalt i 3-5 värdeord, såsom öppenhet, respekt, kunskap, kvalitet, professionalism, effektivitet, delaktighet, hjälpsamhet, ansvarstagande, mod och engagemang. Eftersom olika delar av verksamheten ibland utvecklar sin egen värdegrund, kan anställda ha flera interna värdegrunder att förhålla sig till. Även här betecknas de ibland etiska riktlinjer, men de kan också kallas förhållningssätt eller uppförandekoder. Fokus ligger då i regel mer på beteenden än på värderingar.

4.2 Former för värdegrundsarbete

En traditionell metod för att ta fram en organisationsunik värdegrund innebär att diskussioner inleds med hela personalen, där alla får komma med förslag på värdeord. Kanske sker även en inventering av de värdeord som andra, liknande organisationer använder. Därefter fattar ledningen beslut om 3-5 värdeord, med förklaringar utvecklade i text. Värdeorden brukar vara ganska allmänna adjektiv eller substantiv, såsom respekt, effektivitet eller kunskap. I nästa fas hålls en serie workshops med alla anställda, om hur värderingarna eller värdeorden kan översättas till praktik i deras vardag. Ibland utvecklas fallbeskrivningar (dilemman) eller diskussionsfrågor centralt. Arbetet leds från HR-staben eller kommunikationsstaben, men ansvaret delegeras i regel ut till cheferna. För att påminna om värderingarna trycks de ibland på kontorsmaterial, mm. De används vid rekrytering och ibland även vid utvecklingssamtal, som en av de parametrar som medarbetare och chefer följs upp på. Ofta fortsätter sedan värdegrundsdialogen som ett löpande arbete, där värdegrunden regelbundet diskuteras, men det finns också exempel på verksamheter där det bedrivs snarare som ett avgränsat implementeringsprojekt.⁸

I statsförvaltningen har flera myndigheter valt att lämna det traditionella arbetet med en egen värdegrund och utgår idag endast eller huvudsakligen från den statliga värdegrunden. Andra har valt mellanvägar. Skatteverket är en av de myndigheter som beskriver sin värdegrund i

⁷ Se även rapporten "Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda" på regeringens hemsida, diarienummer S2013.011.

⁸ För att läsa mer om värdegrundsarbete, se t ex Orlenius (2010), Steinberg and Sourander (2019) eller Alvesson and Sveningsson (2015). Se även det material som Statskontoret erbjuder för dialog kring den statliga värdegrunden.

textform, som en vision om hur myndigheten ska uppfattas. Under rubriken "Våra värden" på hemsidan står följande:

"Vi är till för medborgarna, vi utgår från att alla vill göra rätt för sig och betraktar varje möte som en möjlighet att skapa förtroende för vår verksamhet. Alla som har med oss att göra ska uppfatta oss som lyhörda, att vi tänker nytt och tar ansvar."

Länsstyrelsen i Västra Götalands län lyfter fram två delvis motstridiga ordpar. De förklarar på sin hemsida:

"Hela tanken med vår värdegrund är just att vi ska lyckas att vara i den ena och ibland i den andra, men många gånger i mitt emellan. Inget är bara svart eller vitt på Länsstyrelsen."

Malmö universitet betonar övergripande värderingar, som förenar samhället och akademien, i stället för att utveckla en organisationsunik värdegrund. De skriver, under rubriken "Värderingar":

"Malmö universitet är grundat på medmänskliga, demokratiska och akademiska värden som har vuxit fram ur idétraditioner om ett öppet samhälle, det fria ordet och det kritiska tänkandet."

På E-hälsomyndigheten berättar generaldirektör Janna Valic att hon utgår från den statliga värdegrunden, men också från väldigt konkreta aspekter i medarbetares vardag, såsom mötesetikett. En viktig del av värdegrundsarbetet på E-hälsomyndigheten är de GD-samtal som hålls med alla nyanställda i små grupper, om vad det innebär att arbeta i staten. Valic menar att samtalen bidrar till en förståelse för det ansvar som alla har för det gemensamma uppdraget och att ett viktigt syfte är att de ska våga höra av sig om något inte fungerar.

Värdegrundsarbetet stöttas ofta av en extern konsult. Dessa konsulter kan ha väldigt olika idéer om hur arbetet bör bedrivas. I tidskriften Dagens Media rekommenderar en konsult att värdegrundsarbetet utförs i följande steg.

1. Ta fram en rekryteringsbroschyr
2. Efterlys fler värdeord
3. Gör urvalet i ledningsgruppen
4. Utveckla värdeorden
5. Besluta i ledningsgruppen
6. Använd i all rekrytering
7. Samordna styrinstrument
8. Skapa rutiner för bevarande
9. Förändra, förnya och förbättra

I denna beskrivning framställs värdegrunden som ett viktigt rekryteringsinstrument. Under punkt nummer 6 är rekommendationen följande.

"Säkerställ att alla jobbsökare förstår innebörden av värdegrunden. Välj bort även mycket kompetenta personer med värderingar som inte är förenliga med företagskulturen."

Det här synsättet utmanar de formuleringar i Lagen om offentlig anställning som anger att förtjänst och skicklighet ska vara avgörande vid rekryteringar och öppnar upp för skönsmässiga bedömningar. Det utmanar också idén om att varje individ har rätt till sina egna åsikter och värderingar. I forskningen talar man, som jag har berättat, om hur kulturer måste få utvecklas utifrån många olika typer av värderingar och man betonar också vikten av psykologisk trygghet och öppenhet för att bygga tillit och på så vis lägga grunden för ett gott samarbete. Även i relation till dessa rön är formuleringen ovan problematisk, som vi ska återkomma till.

4.3 Kritiska röster

I många offentliga organisationer har värdegrundsarbetet betraktats som en provokation. Medan ledning och staber har hyllat det, har det ofta mötts av hård kritik från professioner, forskare och samhällsdebattörer. *"Jag vill inte ha fler musmattor med värdegrundsord"* skriver exempelvis överläkaren Anna Spencer i en uppmärksammas krönika i Dagens Medicin (24 augusti 2018). Läkaren Jakob Ratz Endler skriver följande i Läkartidningen (17 maj 2018). Han pekar bland annat på mängden av olika värdegrunder som riktas mot personalen från olika håll och ifrågasätter vilket värde de tillför:

"Den mest uppenbara stölden är alla resurser som läggs ner på att introducera värdegrunden på sjukhusen. Alla informationstavlor som med tilltydlig symbolik ska inpränta budskapet om »patienten först« eller »patienten i centrum«. Alla föreläsningar, interna mejl, broschyrer, konstverk, kaffekoppar och Gud vet vad som ska påminna oss om att »undvika slöseri«. Fast det slutar inte där.

För att göra ont värre räcker det dessutom inte med en samling, nej, sjukhusen har sin värdegrund och landstingen har sin egen. Rätt ska vara rätt, även i flosklernas värld, och alla ska ha sina egna. Ytterst få saker var bättre inom vården förr, men avsaknad av behovet av att behöva fabricera och marknadsföra en värdegrund var det definitivt. Hur var det innan vi hade informationstavlor som predikade »Det goda livet« eller »livskvalitet i världsklass«?

Det är inte bara önskvärt att vården styrs av värderingar: det är absolut nödvändigt. Och det är inte lätt gjort. Ännu svårare är det att förändra redan befintliga värderingar. Makthavare bör vara synnerligen försiktiga då de försöker skapa och formulera nya värdegrunder eftersom det finns överhängande risk för att man raserar de gamla som kanske var alldeles utmärkta och unika. Även om den tidigare värdegrunden inte var tryckt på glansiga affischer över sjukhusets korridorer, betyder det inte att den inte fanns eller var viktig. De sjukhus eller enheter som har, eller har haft, en egen identitet där de har funnits en särskild »anda« har förstörts av den pådyvlade visionen då själva ordet värdegrund blivit kidnappat."

Flera kritiker hänvisar till den konsultindustri som tjänar mycket pengar på att hjälpa till i värdegrundsarbetet. Erik Hörstadius skriver i Affärsvärlden (2014-11-11, "Grund värdegrund") att ordet värdegrund förekommer första gången i svensk press i Dagens Nyheter 1991 och att

användningen sedan dess har exploderat – år 2008 fanns det i över 1000 artiklar, 2013 i minst det dubbla. Han skriver:

”En industri av värdegrundskonsulter har vuxit fram, vilkas arbete det är att mot faktura berätta för chefer och anställda att de är korkade och använder språket fel.”

En lång kritik mot värdegrundsarbete framförs av Torbjörn Elensky i Axess (nr 2017/03, ”Lyd våra värderingar”).⁹ Han talar om *kraven på en gemensam värdegrund för myndigheter och tjänstemän som ”ett åsiktstvång som undergräver demokratin”* och betonar vikten av den enskildes rätt till sina egna åsikter och värderingar. Elensky menar att värdegrundsarbete kan leda till en uppluckring där medarbetare inte längre förmår skilja mellan olika typer av värderingar och vilken status de har. Då riskerar nämligen, menar Elensky, hela demokratin att utmanas:

”Det finns inget som är farligare för demokratin än osäkerhet om vilka regler som gäller. När värderingar görs till påbud och tjänstemän av olika slag kan tvingas svara för vad de anser, tror och tänker, inte bara för vad de gör, så förskjuts synen på såväl lagen som den medborgerliga integriteten på sätt som kan vara kränkande för de personer som faktiskt tycker eller tror något annat än det förväntade. Men även de som i princip instämmer borde inse att detta att de ska svara för värderingar, alltså tankar och åsikter, och inte bara handlingar, i förlängningen kan leda till att framtida makthavare vill implementera andra tankar, en annan värdegrund. Hur kommer försvaret för den enskildes friheter då att kunna formuleras, när det redan är uppluckrat?”

Mats Alvesson, professor i organisation, hör också till de som är starkt kritiska mot organisationernas värdegrundsarbete. Han talar om hyckleri och ”lallande positivitet” och menar att värdegrund används som ett surrogat för verkliga förbättringar i praktiken (Dagens Nyheter, 2015-04-03) och skriver vidare.

Kritiken gäller nästan genomgående endast arbetet med en egen organisatorisk värdegrund, dvs det riktar sig inte mot professionsförbundens värdegrunder eller den statliga värdegrunden. Flera varnar för risken för särkoppling, då den verkliga kulturen kan vara något helt annat än värdegrunden. Mats Alvesson och Dan Kärreman i Dagens Samhälle (13 mars 2017):

”Det finns en stark benägenhet att försöka styra genom legalism och centralism. Det finns en tro att alltmer lagstiftning löser problem. Djupdyker man i offentlig praktik så hade man kanske funnit sådant som konformism, karriärism, nepotism, tystnadskultur, låt gå-anda och ibland likgiltighet inför andemens lagar och regler. Att ha ryggen fri är en vanlig huvudprincip – att göra allt formellt rätt dominerar. Värdegrundsformuleringar förmår sällan fånga upp eller påverka alla dessa beteenden. Bakom en vacker värdegrund döljer sig ofta en praktik som snarare visar på motsatsen. Vilken organisation eller yrkesgrupp predikar inte höga men vaga ideal? Prat och praktik särkopplas.”

⁹ Se exempelvis Lena Marcusson i Axess nr 2017/04 för en replik (”Ogenomtänkt om värdegrund”)E

Vissa menar att värdegrundsarbetet leder till minskad öppenhet och att den kommer att fungera ungefär som lagstiftning internt. Polisförbundets ordförande i Skåne jämför myndighetens dåvarande värdegrundsarbete med ett angiverisystem, i en intervju 2010.¹⁰ Hon citeras:

”Det blir till något slags angiverisystem, man går till chefen och anmäler att någon sagt något olämpligt i stället för att ta diskussionen direkt..”

Som balans mot denna kritik är det viktigt att betona att det också finns många exempel på verksamheter där ett värdegrundsarbete har varit fullständigt avgörande för att bryta dåliga beteenden och förbättra kultur och arbetsmiljö. Några av dem märks också bland de försöksverksamheter som ingick i Tillitsdelegationens huvuduppdrag, såsom Region Kalmar Län (dåvarande Landstinget i Kalmar Län) (Niklasson & de Fine Licht, 2018) och Borlänge kommun (Alexius & Sardiello, 2018). I båda dessa fall har arbetet med värderingar varit viktiga framgångsfaktorer. I Borlänge ledde det till att man lyckades förändra sin kultur helt, med bland annat stärkt fokus på medborgaren och ett bättre samarbete mellan tjänstemän och politiker. Avgörande har dock varit *hur* värdegrundsarbetet genomförs och om värderingarna upplevs som meningsfulla och rimliga i förhållande till uppdraget.

I en rapport från SKL (2008) frågar man sig vilket mervärde arbetet med en gemensam värdegrund ger. Svaren från de medverkande i deras studie visar på hur detta arbete har lett till dels ökat helhetstänkande, då förvaltningarna har börjat samarbeta mer, dels ökad benägenhet att delegera ansvar. Även många statliga myndigheter vittnar om betydelsen av värdegrundsarbetet för att skapa gemenskap och arbetsglädje, förbättra kvaliteten i sina tjänster samt våga delegera beslut. Vissa chefer och medarbetare på staberna vittnar om att värderingarna också är viktiga som något att hänvisa till när anställda uppträder på ett sätt som inte är olämpligt, men inte olagligt.

4.4 Fem tolkningar av kritiken mot den organisatoriska värdegrunden

Den kritik som riktas mot värdegrundsarbete tar nästan alltid sikte på den organisationsegna värdegrunden, medan det däremot är ovanligt med kritik mot den statliga värdegrunden eller arbetet med den internt. Det är värt att notera, i synnerhet med tanke på att dessa värdegrunder har så pass olika status. Kritiken mot den organisatoriska värdegrunden skulle kunna tolkas på flera sätt.

Värdegrundsarbetet som tecken på misstro

För yrkesutövare i offentlig sektor, oavsett om man är chef eller inte, kan värdegrunden uppfattas som ett tecken på misstro från ledningens sida. Genom utbildning och många års erfarenhet har de utvecklat en kunskap och förståelse för hur man kan utföra ett gott arbete och också en professionell självkänsla, som gör att man känner sig trygg i denna kunskap. Professionernas etik och värderingar uttrycks också redan i riktlinjer från professionsförbunden och inte sällan speglas den (i högre eller lägre grad) även i lagstiftning.

Värdegrundsarbetet som meningslöst - och därmed slösaktigt/oetiskt

¹⁰ Sydsvenska Dagbladet, 2010-04-08, ”Ny värdegrund skapar poliskritik”.

Värdegrunden kan uppfattas som meningslös, då värdeorden är ofta är ganska allmängiltiga. Eftersom värderingarna ska användas i hela organisationen kan de inte vara särskilt specifika och det är därför vanligt med ord som kunskap, öppenhet, respekt. När medarbetare och medborgare ser kostnaderna för värdegrundsarbetet kan man ifrågasätta om det är ett förnuftigt sätt att använda allmänna medel, givet att orden eller värderingarna är så allmängiltiga.

Värdegrundsarbetet som naivt och okunnigt

Eftersom värdegrundsorden ofta är ganska allmängiltiga kan yrkesutövarna också dra slutsatsen att ledningen är naiv och okunnig om hur deras dagliga praktik ser ut. I offentlig sektor ställs medarbetare ofta inför svåra avvägningar och dilemman i sin vardag, där deras kunskap och erfarenhet från yrket är avgörande. Dessa dilemman kan sällan lösas så enkelt som med några enstaka ord.

Värdegrundsarbetet som skyltfönsterverksamhet

Värdegrunden kan uppfattas som skyltfönsterverksamhet, där det är viktigare med uttalade värderingar än med faktiska värderingar. Eftersom mycket energi idag läggs på att bygga ett gott "arbetsgivarvarumärke" finns det redan en tendens att betona en positiv kommunikation utåt, samtidigt som den interna, verkliga organisationskulturen kan vara mycket mer problematisk. När ledningen upplevs som hycklande på detta vis kommer det underminera tilliten. (Därför är det också viktigt att tillit inte används som en del av sådan skyltfönsterverksamhet, utan verkligen blir en styrande princip.)

Värdegrundsarbetet som missriktat

Värdegrunden kan uppfattas som missriktad, då fokuserar på personalen ute i kärnverksamheten samtidigt som centrala staber och chefsled inte alltid föregår med gott exempel. Denna särkoppling är vanlig, menar bl a forskarna Cha and Edmondson (2006). De använder uttrycket "*hypocrisy attribution dynamic*" (ungefär *upplevt hyckleri*) för att beskriva de ökade förväntningar på ledningen som ett värdegrundsarbete medför - och den därtill hörande ökade risken för att ledningen ska uppfattas som hycklande. I en studie noterar även Alvesson and Sveningsson (2015) detta ökade fokus på ledningens agerande vid värdegrundsarbete:

"An interesting phenomenon that comes through strongly in the critical comments of the culture programme is the strong emphasis on top managerial behaviour. Cultural change for some people seemed to be entirely dependent on top management changing its behavior." (sid. 147)

5. Diskussion och slutsatser

Det har visat sig att kritiken mot värdegrundsarbete nästan enbart tar sikte på arbetet med den *organisatoriska* värdegrunden. Det kan bero på att den statliga värdegrunden har en helt annan status, då den utgår från grundlagarna. Professionsförbundens värdegrunder har inte heller alltid en lika styrande funktion internt som organisationens egen värdegrund. Därför fokuserar jag på den organisatoriska värdegrunden i detta kapitel, som ger sex rekommendationer för ett tillitsbyggande kultur- eller värdegrundsarbete.

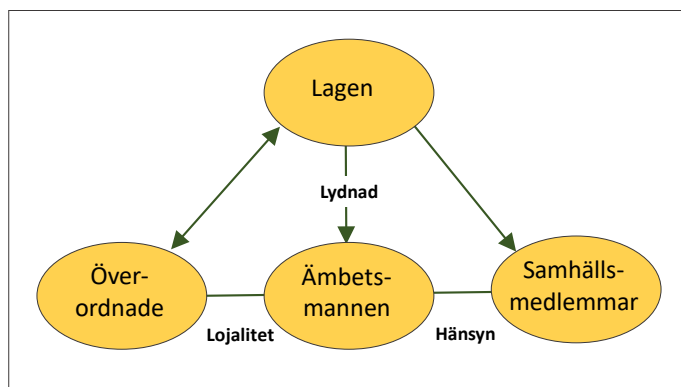
5.1 Det professionella omdömet och rollen som demokratins väktare

Genom möjligheten att använda sig av sin kunskap och erfarenhet kan professioner i medborgarnära yrken ge medborgare ett stöd som är anpassat till situationen och förutsättningarna. Omdömet hjälper dem att navigera i en yrkesmässig vardag där de ofta måste väga olika mål mot varandra. Särskilt viktigt är detta i alla de sammanhang som präglas av komplexitet och där det inte är givet vad som är rätt eller fel. Beslut på central nivå behöver därför också beredas i en process där professionernas omdöme ges utrymme.

Det professionella omdömet är emellertid inte enbart viktigt vid beslutsfattande, utan det är också grunden för en underförstådd roll som intern granskare. Det vilar nämligen ett särskilt ansvar på dessa grupper att slå larm vid förhållanden som kan äventyra allmänhetens eller de folkvaldas tillit till organisationen. På så vis utgör professionerna en demokratisk grundpelare. Ibland talar vi om ett ämbetsmannaetos för att beskriva detta ansvar. Det delas i grunden med högre tjänstemän, men professionernas granskning behövs i synnerhet för att minimera risken att tjänstemannaleden missbrukar de friheter de har fått genom sina roller. På så vis ökar jämvikten i spänningsfältet mellan *managerialism* och *professionalism*.

För att tydliggöra balansen mellan olika lojaliteter använder statsvetaren Lennart Lundquist den illustration som återges i figur 4. Den visar hur tjänstemannen (eller ämbetsmannen) *samtidigt* förväntas lyda lagen, vara lojal mot överordnade och ta hänsyn till samhällsmedlemmarna. Lundquist berör således både värden och intressenter, som två olika sätt att beskriva komplexiteten i den vardag som medarbetare i offentlig sektor agerar i. Till politikens och chefernas utmaningar hör att försöka förstå och skapa förutsättningar för en god avvägning i de professionellas yrkesvardag. Det här kallas ibland för *demokratins svarta håll*, eftersom dessa medarbetare¹¹ påverkar välfärdspolitikens resultat och legitimitet, samtidigt som det är svårt att förutsäga och påverka de beslut som de fattar i enskilda fall. Lösningen blir en kombination av lagstiftning och tillit till det professionella omdömet.

¹¹ I forskningen betecknas de ofta närbyråkrater, gräsrotsbyråkrater eller frontlinjebyråkrater – eller, naturligtvis, professioner.



Figur 4. Ämbetsmannens relationer (Lundquist, 1997)

Lundquist använder uttrycket *demokratins väktare* och talar om ett särskilt *offentligt etos*, som han delar in i två delar: *demokrativärden* och *ekonomivärden*. Demokrativärden avser folkmakt (demokrati), konstitutionalism och offentlig etik. Ekonomivärden avser funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Alla dessa värden bör beaktas samtidigt (Lundquist, 1997, s. 18). Lundquist varnar samtidigt för att ekonomivärdena tenderar att ta över i den moderna förvaltningen (Lundquist, 2012).¹² Enligt Lundquist hålls tjänstemän i offentlig sektor alltför ofta tillbaka i sitt ansvar för demokrativärdena, delvis på grund av ett alltför starkt fokus på följsamhet gentemot överordnade. Också forskningen om visseblåsande bekräftar att de som slår larm om missförhållanden och korruption tenderar att bestraffas, snarare än belönas, i dagens organisationsvärld (Miceli, Near, & Dworkin, 2008).

Kraven på följsamhet beror delvis på ett ökat fokus på extern kommunikation eller marknadsföring i offentlig sektor, något vi ser exempel på i idén om arbetsgivarvarumärket. Det här arbetet kan vara värdeskapande, men alltför ofta innebär det att fokus förflyttas från frågor om hur verksamheten verkligen fungerar, till frågor om hur den *upplevs*. Det är ett stort problem ur såväl ett tillitsperspektiv som ett demokratiperspektiv. I avvägningen mellan transparens (öppenhet) och undvikande av skuld (*transparency vs blame-avoidance*) väljer den offentliga sektorn alltför ofta att prioritera att undvika negativ publicitet (Hood, 2007). Att öppet tala om interna problem riskerar hela det varumärkesarbete som kanske (men inte alltid) är fokuserat i första hand på upplevelsen.

Det ökade fokus på följsamhet gentemot beslutslinjen som vi ser idag innebär en försvagning av professionerna och försvårar deras viktiga roll som demokratins väktare. Utvecklingen riskerar också att underminera tilliten generellt, då det skapas en tystnadskultur. Öppenhet är en förutsättning för tillit (Schnackenberg & Tomlinson, 2016) och delvis en fråga om etik. Ju högre nivå av öppenhet som präglar kommunikationen bland chefer och medarbetare, desto högre tenderar exempelvis nivån av tillit att vara, förklarar Ruppel and Harrington (2000).¹³ Med psykologisk trygghet i gruppen blir det lättare för medarbetare och chefer att erkänna fel och lära av dem och att allmänt vara delade med sig av tankar och åsikter. Det är så verksamheter kan förbättras, demokratin stärkas och korruption undvikas.

¹² Lennart Lundquist gick bort för flera år sedan, men jag väljer ändå att skriva om honom i presens här, vilket är tradition i forskningen. Detsamma gäller t ex Thomas Brante.

¹³ Se även litteraturen om psykologisk trygghet.

5.2 Den organisatoriska värdegrunden - vägen bortom New Public Management?

Det finns en kritik mot värdegrundsarbete som bara ytterligare ett sätt att styra. Vissa ser det som en logisk fortsättning på de idéer som vi kallar New Public Management, ett slags "New Public Management 2.0", där styrningsidealet lägger under sig den sista domän som professionen hade kontroll över, nämligen värderingarna. Det organisatoriska värdegrundsarbetet innebär en slags maktutövning, enligt denna kritik, eftersom det ytterst är organisationens ledning som bestämmer vilka värderingar och beteenden som är önskvärda (även om medarbetare kan ha involverats i processen).

Mot dessa kritiska perspektiv kan vi ställa argument där värdegrundsarbetet i stället lyfts som en del av ett nytt paradigm, som delvis *ersätter* New Public Management. Så menar exempelvis Stoker (2006), som lanserar begreppet *Public Value Management*. Ett annat uttryck som förekommer i forskningen är *Public Value Governance*¹⁴ (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014). Uttrycken leder lätt läsaren att tro att dessa paradigm skulle vila på en idé om att värderingar ska styras fram, precis som med New Public Management. Utmärkande för exempelvis idén om Public Value Governance är emellertid ett erkännande av komplexiteten vad gäller olika mål och intressen (O'Flynn, 2007). Därmed blir också det professionella *omdömet viktigare*, eftersom det är den mekanism som används för att navigera i ett landskap av målkonflikter.

Flera knyter den organisatoriska värdegrunden till en ambition att öka tilliten till professionerna i kärnuppdraget. SKL, exempelvis, ser värdegrundsarbete som en förutsättning för delegerat beslutsfattande (SKL, 2008). De betonar samtidigt vikten av att den knyts till medarbetarens personliga ansvarsområden. Det kan inte uteslutas att det viktigaste bidraget med värdegrunden i så fall är att ge ledande beslutsfattare den känsla av trygghet som krävs för att de ska våga delegera beslutsmandat. Det tycks emellertid inte vara så enkelt att en organisatorisk värdegrund per automatik leder till ökad tillit. I stället behöver vi resonera kring hur värdegrunden formuleras, hur värdegrundsarbetet genomförs och om alla dessa värdegrunder verkligen är motiverade.

Vi ska inleda med några ord om New Public Management (NPM). Detta är en samling idéer som har präglat stora delar av offentlig sektor i västvärlden sedan 1980-talet. Begreppet lanserades år 1991 av forskaren Christopher Hood (1991), som sammanfattade trenderna i sju doktriner. Framför allt utmärks inriktningen av en stark tro på konkurrens och incitament, varför den kan representera styrprincipen marknad, som forskare ofta ställer mot byråkrati och tillit/profession (se kapitel 2). I offentlig sektor innebär det en övergång till den privata sektorn som ideal och som exempel ser vi ett ökat intresse för varumärkesarbete och positionering i dagens offentlig sektor än vad vi såg för trettio år sedan. Utgångspunkten vid

¹⁴ Det finns två tolkningar eller traditioner inom Public Value Governance (Alford & O'Flynn, 2009). I den ena traditionen betraktas värden som något som skapas *åt* befolkningen (output), på liknande sätt som man kan tala om värdeskapande i privat sektor. Med den andra betraktas värden som ett normativt konsensus bland befolkningen (input). I det sistnämnda fallet ligger fokus på medborgares rättigheter och skyldigheter, samhällskontraktet samt principer för processen bakom politiska beslut. För enkelhetens skull kommer jag dock inte uppehålla mig vid denna distinktion här.

New Public Management är idén om rationellt beslutsfattande i en tydlig beslutsprocess. Detta antagande innebär att ledningen ges långtgående beslutsmandat och att följsamhet förväntas av medarbetare. Hood angav ”*ekonomisk återhållsamhet och arbetsdisciplin*” som en av sina sju doktriner. Sammantaget ger New Public Management inte mycket utrymme för professionerna eller den mångfald av olika mål och lojaliteter som typiskt utmärker offentlig sektor. Till de positiva sidorna med New Public Management hör bland annat idén om delegerat resultatansvar och opolitiska högre tjänstemän som ledare för offentliga organisationer.

För att den organisatoriska värdegrunden ska innebära en rörelse *bort* från NPM behöver den innebära minskad tonvikt vid konkurrens och incitament som styrprinciper och ökad tonvikt vid tillit och samarbete. Ur den bemärkelsen är sammanblandningen av värdegrund och varumärke problematisk. Varumärkesarbetet syftar till att stärka organisationens position och anseende i samhället, medan värdegrundsarbetet är en intern dialog som syftar till en god intern kultur med hög tillit. En sådan kultur kräver öppenhet även för kritiska röster, men sådana röster riskerar samtidigt att motverka varumärkesarbetet när de hörs externt. Varumärket byggs genom styrd kommunikation med fokus på goda exempel. När värdegrunden används vid rekrytering kan den utmana den meritokrati som är en del av grunden för medborgares tillit till våra offentliga institutioner och i förlängningen demokratin. Den meritokratiska rekryteringen är en del av den byråkratiska styrprincipen.

Ett problem är att medialiseringen av samhället driver på varumärkestänkandet kring värdegrunden. Ett litet felsteg kan leda till omfattande negativ publicitet som bidrar till stress bland ansvariga politiker. Denna stress kan i sin tur leda till illa beredda och framhastade politiska beslut, utan förankring hos vare sig professioner eller andra grupper.

Att det ökade intresset för värdegrundsarbete och kulturfrågor kommer samtidigt med vittnesmål om en tystnadskultur på vissa håll i offentlig sektor kanske inte är en slump. Kultur fungerar nämligen inte bara som ett socialt klister, utan det kan också fungera som ett medel för social kontroll. Medarbetare och chefer kan korrigeras med hänvisning till värdegrunden och särskilt disciplinerande blir den när den även används som grund för lönesättning. Då kan värdegrunden bli ett verktyg för att skapa följsamhet, i stället för att uppmuntra det ämbetsmannaetos som krävs i rollen som demokratins väktare.

Det faktum att värdegrundsarbetet inriktas på just *värderingar* gör också att det är lätt att tolka det som ännu en styrsignal och därmed ett uttryck mer för New Public Management än för en ny rörelse. Tidigare har nämligen i offentliga organisationer inriktat sig på beteenden, men med värdegrundsarbetet kommer den således att gå djupare. Samtidigt har varje individ rätt till sina egna åsikter och värderingar. Offentlig sektor behöver vara särskilt tydlig med detta.

För att återgå till indelningen i de tre styrprinciperna marknad, byråkrati och tillit (Adler, 2001, med flera) kan värdegrundsarbetet betraktas som en provokation även mot byråkratin. Inrättandet av en organisationspecifik värdegrund innebär nämligen att fokus förflyttas från grundläggande rättsliga principer. I stället skapas ökat handlingsutrymme för ledningen, då den själv därmed får formulera organisationens värderingar utifrån tycke och smak. Denna värdegrund betonar då organisationen som enhet, snarare än att betona att den ingår i en större sektor som i första hand ska präglas av respekt för grundlagarna.

Tabell 3 visar några skillnader mellan hur den organisatoriska värdegrunden kan förstås med New Public Management respektive tillit till professionerna som utgångspunkt. Utgångspunkten med New Public Management är ledningens beslut om värdegrund, ett antal värderingar låses i regel fast (även om de kan revideras vid särskilda tillfällen), arbetet med värdegrunden "rullas ut" i en styrd, rationalistisk process. Syftet är dels följsamhet inom organisationen, dels stärkt positionering externt och värdegrunden används även i organisationens externa varumärkesarbete. Med ett tillitsperspektiv är utgångspunkten i stället det professionella omdömet, värderingarna betraktas som öppna spänningsfält mellan mål, intressen, mm och värdegrundsarbetet bygger på en öppen, dialektisk process där man inte låser fast sig vid specifika värdeord. Syftet är ökad öppenhet och kollegialt lärande över organisatoriska gränser och arbetet betraktas som separerat från varumärkesarbete.

	Den organisatoriska värdegrunden med	
	...New Public Management	...tillit till professionerna
Utgångspunkt	Ledningens beslut om värdegrund	Det professionella omdömet
Värderingarnas natur	Låsta värdeord	Öppna spänningsfält mellan mål, mm
Värdegrundsarbetets natur	Styrd, rationalistisk process	Öppen, dialektisk process
Värdegrundens syfte	Följsamhet inom organisationen, stärkt positionering externt	Öppenhet och kollegialt lärande över organisatoriska gränser
Varumärkesarbete	Del av varumärkesarbetet	Separerat från varumärkesarbetet

Tabell 3. Jämförelse av värdegrundsarbete med New Public Management och med tillit till professionerna

Sammantaget är det inte uppenbart att den organisatoriska värdegrunden innebär en utveckling *bortom* New Public Management, men det är inte heller uppenbart att den ska förstås som motsatsen. Värdegrundsarbetet tangerar New Public Management när det betraktas som ytterligare en metod för styrning, snarare än som ett sätt att stärka professionerna och öka utrymmet för det professionella omdömet i kärnuppdraget. På samma sätt är det om värdegrundsarbetet används främst för marknadsföring eller för att ge sken av att verksamheten fungerar bättre än den faktiskt gör. En viktig aspekt att vara uppmärksam på är också huruvida värdegrundsarbetet innebär att professionerna måste orientera sig mer mot organisationen, på bekostnad av den professionella eller tvärprofessionella sammanhållning som innebär en brygga över organisationsgränser och en gemensam plattform för alla offentligt anställda i deras gemensamma uppdrag.

5.3 Tillitsbyggande värdegrundsarbete

Hur bör värdegrundsarbete utformas för att leda till ökad tillit och bättre tjänster, samtidigt som anställdas integritet respekteras? Utifrån diskussionen så här långt utvecklar jag avslutningsvis sex rekommendationer.

Värderingar, beteenden eller varumärke?

Rekommendation:

Skilj mellan värderingar, beteenden och varumärke och låt värdegrundsarbetet fokusera i första hand på beteenden.

Alla människor har rätt till sina egna åsikter och värderingar. De har däremot inte rätt att agera hur som helst. Det är upp till var och en om man vill medverka vid ett samtal om grundläggande värderingar eller om man vill värna sin integritet i dessa frågor. I frågor om beteenden finns det i vissa fall lagstiftning som avgör vad som är accepterat, medan det i andra fall är öppet för organisationer att formulera egna riktlinjer. Rättsliga principer kan användas för att förstå och förklara utformningen av lagstiftningen. Den organisatoriska värdegrunden ska inte heller förväxlas med organisationens varumärke. Varumärket utvecklas för att påverka omgivningens uppfattning av organisationen, medan värdegrundsarbetet tar sikte på dess inre liv och hur kärnuppdraget utförs. Med utgångspunkt i Scheins kulturmodell (kapitel 3.1) skulle man eventuellt i stället kunna tala om verksamhetens *kultur* och fokusera på den översta nivån i modellen, dvs kulturens konkreta uttryck (beteenden, system, osv). En självklar utgångspunkt i detta arbete bör vara lagstiftningen, vilket vi återkommer till.

Minska mängden värdegrunder

Rekommendation:

Samarbeta för att minska mängden värdegrunder och etiska koder som riktar sig till anställda i offentlig sektor. Överväg om en egen organisatorisk värdegrund är meningsfull - och om så är fallet, försök gärna integrera med rättsliga principer och professionernas befintliga koder.

Medarbetare i offentlig sektor tyngs redan av ett massivt regn av styrsignaler. Mycket handlar om krav på rapportering och dokumentation, men lika viktig är den börda som utgörs av alla riktlinjer som ska följas i det löpande arbetet. Dagens professioner måste exempelvis förhålla sig till flera olika värdegrunder från olika avsändare och på olika nivåer. Det är inte långsiktigt hållbart. Genom i stället låta lagstiftning och professionell etik utgöra kärnan i värdegrundsarbetet, enligt förslag i figur 2 (sid 16), kan man värna tilliten och samtidigt bidra till samarbete över organisationsgränser. Offentliga organisationer kan därmed överväga om det är meningsfullt att utveckla en egen organisatorisk värdegrund eller om dessa resurser kan användas på bättre sätt. I vissa fall behövs en egen organisatorisk målbild för att åstadkomma nödvändiga förändringar, men så är inte alltid fallet.

Lagstiftningen utgör grunden

Rekommendation:

Värna om anställdas kunskap om och respekt för grundläggande rättsliga principer. Överväg att ändra beteckning för den statliga värdegrunden till den offentliga etiken, för att markera att den gäller hela den offentligt finansierade sektorn.

Byråkrati och tillit går hand i hand (Du Gay, 2005, se t ex sid. 6). Delar av professionernas etik finns också redan speglad i lagstiftningen. Det kan vi t ex se i Socialtjänstlagen, Patientlagen och Hälso- och sjukvårdslagen. Lagstiftningen tydliggör vilka förväntningar organisationens medlemmar kan ställa på varandra och på arbetsgivaren. Det kan exempelvis handla om meritokratiska tillsättningar av tjänster, en rättssäker hantering av medborgares ärenden eller en opartisk bedömning i rättsfall. Även effektivitet och service märks som principer i grundlagarna och återkommer i den statliga värdegrunden, varför det inte finns ett uppenbart behov av en organisatorisk värdegrund för att betona just dessa värden. Ändå ser man ofta en sådan överlappning. Jag har föreslagit (SOU 2018:38; se även kapitel 3) att tre delar bör ingå som värdegrundens kärna i offentlig sektor: lagstiftning och politiska beslut, professionell kunskap och etik samt omhändertagande värden. Grunden är förståelse och respekt för lagstiftningen. Så resonerar också Statskontoret, då de på sin hemsida definierar god förvaltningskultur som "de värderingar och förhållningssätt som vilar på den statliga värdegrundens principer".

Mot denna bakgrund skulle man samtidigt kunna överväga att ändra beteckning för den statliga värdegrunden och i stället kalla den för *den offentliga etiken*, i linje med internationell standard, alternativt den offentliga värdegrunden. På så vis skulle det framgå tydligare att den gäller *hela* den offentliga sektorn och inte enbart statsförvaltningen.

Detta förslag ska inte misstolkas som ett generellt önskemål om mer eller preciserad lagstiftning. Lennart Lundquist, professor i statsvetenskap, påpekar att det här är ett vanligt förslag för att lösa implementeringsproblem samtidigt som ämbetsmännens autonomi minskas och förklarar (Lundquist, 1997, sid 77):

"Även om förslaget kan förefalla förnuftigt är det högst tveksamt huruvida det verkligen löser problemet i praktiken. Vad som behövs enligt denna diagnos är precisa regler, och ett av motiven för att införa ramlagar och målstyrning är just att precision helt enkelt inte är lämplig och möjlig i komplicerade fall under ständig förändring. I stället tänker man sig att ämbetsmännen, med sin professionella kompetens och med ledning av vårt offentliga etos, ska ha stort handlingsutrymme för att kunna precisera förvaltningsstyrningen på ett adekvat sätt. Självfallet har statsmakterna också möjligheter att använda den stora uppsättningen av indirekta styrningsformer."

Öppen kollegial dialog utifrån uppdraget

Rekommendation:

Överväg att ersätta standardiserade värdeord med en öppen process för regelbunden kollegial dialog kring valfria dilemman i den professionella vardagen.

Jag har beskrivit innebörden av det professionella omdömet och hur medarbetare i offentlig sektor ofta ställs inför svåra avvägningar mellan olika lojaliteter och värden. Med sin skolning och det kollegiala utbytet lägger vi grunden för att de ska utveckla en god inre kompass, dvs ett gott professionellt omdöme. Därtill kommer mängder av signaler från lagstiftning, arbetsgivare, medborgare, politiker och andra grupper. I detta sammanhang är inte nödvändigtvis några enkla värdeord till hjälp, utan det som behövs är utrymme för en *öppen* kollegial dialog kring målkonflikter och avvägningar – en dialog som också behöver omfatta en stark feedback-loop, till överordnade och andra grupper. Denna feedback gör att professionerna kan få hjälp med målkonflikter och prioriteringar och de bidrar även till en ökad förståelse på ledningsnivå för professionernas vardag. Ibland kan det vara styrningen eller andra strukturer som tvingar fram icke önskvärda beslut och då kan ledningen behöva agera. Genom att dialogen blir en del av den löpande vardagen och hålls regelbundet kan vi undvika att värdegrundsarbetet får karaktären av ett tidsavgränsat projekt. Fokus flyttas till själva processen och det som framkommer av den och professionerna blir i högre grad avsändare.

Ledningens ansvar som förebild

Rekommendation:

Verka för tillit och ett gott etiskt klimat i organisationen genom att låta ledningen gå före och fungera som etisk förebild.

I flera fall där värdegrundsarbetet har lett till minskad tillit från medarbetare gentemot organisationens ledning har man talat om det som hycklande. Upplevelsen har varit att ledningen inte själv har agerat utifrån de värderingar som de vill att övriga anställda ska anamma. Jag har förklarat hur studier visar att organisatoriskt värdegrundsarbete leder till ökade förväntningar på chefsled och centrala staber och hur det finns en ökad vaksamhet på särkoppling i dessa sammanhang (Cha & Edmondson, 2006). Det gör det särskilt viktigt att värdegrundsarbetet inleds i ledningen och att man där säkerställer att man agerar som etisk förebild för de anställda. Helst bör detta etiska ledarskap dessutom vara påtagligt och märkbart. (Treviño et al., 2003). På detta vis går ledningen från passiv avsändare som aktiv föregångare. Detta är särskilt viktigt med tanke på att många skandaler i offentlig sektor under senare år har handlat om ledningskulturen, medan medarbetare har varit de som har slagit larm.

Aktiv uppföljning

Rekommendation:

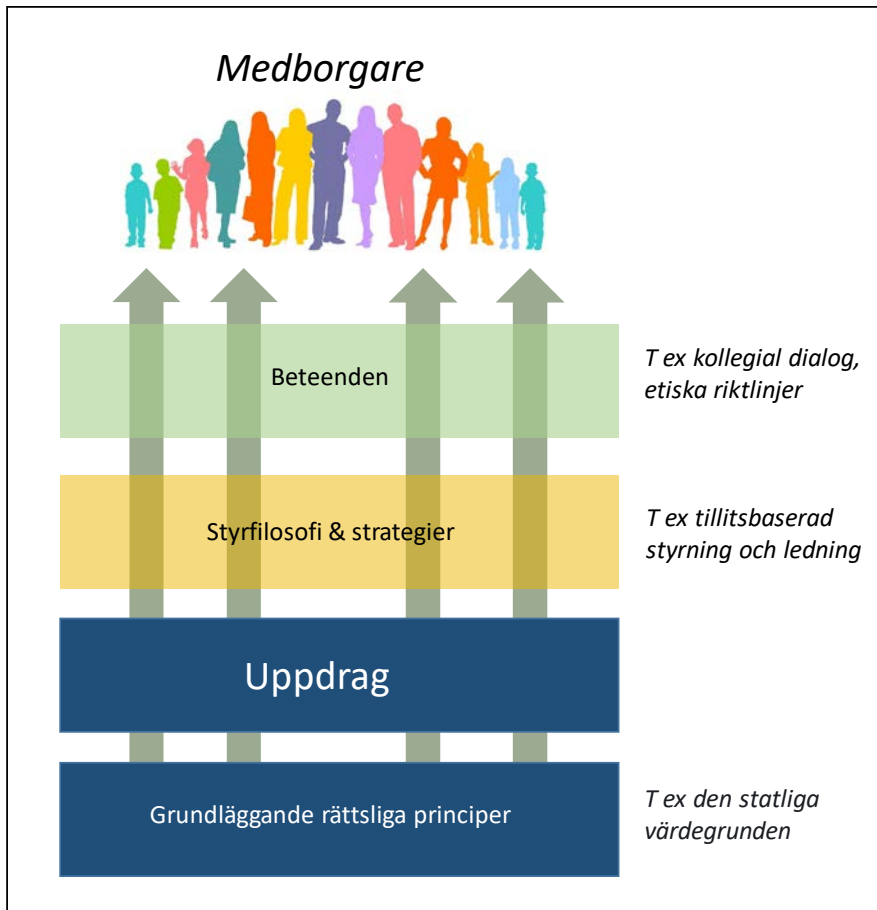
Följ upp aktivt upp feedback om målkonflikter och problembeteenden från den kollegiala dialogen.

För att den kollegiala dialogen – eller värdegrundsarbetet – ska anses meningsfullt behöver de synpunkter som framförs där och de problem som beskrivs följas upp och leda till åtgärder. Denna uppföljning gör också att arbetet får ett tydligare fokus på praktiken i verksamheten, i stället för att fokusera på abstrakta värderingar och principer. Metoo-debatten indikerar att det finns många problematiska beteenden som aldrig följs upp. Kritiken har då delvis handlat om de samtal som man *inte* har haft på vissa arbetsplatser, men också om bristen på konsekvenser.

Uppföljningen kan ta sig olika former. När det finns problem med generaldirektörens ledarskap i en statlig myndighet åligger det t ex ytterst ansvarig minister. När problemen är mer lokala åligger de närmaste chef. Handlar det om målkonflikter behöver ansvariga för styrningen engageras, t ex ekonomifunktionen. Även den statliga revisionen kan följa upp frågor om etik i högre grad (Bringselius, 2018a; Pollitt, 2003).

5.4 En integrerad modell

Figur 5 visar ett sätt att tänka kring arbetet med värderingar och beteenden i offentlig sektor. Här är utgångspunkten de grundläggande rättsliga principer som förenar all offentligt finansierad verksamhet. Dessa sammanfattas i den statliga värdegrunden. Nivån ovanför dessa finns verksamhetens uppdrag. Vissa av dessa uppdrag kan sträcka sig över flera myndigheter. På nästa nivå beslutar myndighetschefen, efter dialog med ledningsgrupp och anställda, om styrfilosofi, mål, strategier, mm. I ett sista steg kan det krävas överenskommelser när det gäller konkreta förhållningssätt och beteenden i den professionella vardagen. Här har man hjälp av bland annat den professionella etiken och andra etiska riktlinjer. Detta arbete kan vara dialogbaserat och det kan handla om allt från feedback på styrningen till mer praktiska angelägenheter. Än en gång, riktlinjer behövs, men idag är mängden ofta redan så pass omfattande att de bör upprättas med eftertanke och respekt för det professionella omdömet.



Figur 5. En integrerad modell för arbetet för en god förvaltningskultur

6. Slutord

Den här rapporten har beskrivit det nära sambandet mellan tillit och etik och vikten av utrymme för det professionella omdömet i en miljö full av målkonflikter. Den har också beskrivit hur det ryms många olika värdegrunder i offentlig sektor och hur organisationernas egna värdegrunder möter kritik. En slutsats är att frågan inte tycks vara så mycket huruvida man ska arbeta med kulturen i offentlig sektor, utan snarare *hur* och *med vilket fokus*. Det är tydligt att det finns en allvarlig kritik från professionerna mot det sätt på vilket arbetet ofta bedrivs på många håll idag. Många upplever den organisatoriska värdegrunden som meningslös och ytlig, kanske rentav som floskler. När ledningen inte själv lever utifrån värdegrunden betraktas värdegrundsarbetet som hycklande. Denna kritik måste tas på allvar. Vi kan inte utgå från att ett värdegrundsarbete per automatik kommer bidra till bättre beteenden eller ökad tillit, utan som jag har visat här kan resultatet bli det exakt motsatta. Därför är det ett arbete som måste vara mycket genomtänkt.

Offentliga organisationer måste också fråga sig om det är rätt att göra anspråk på människors värderingar. Alla människor har i en demokrati nämligen rätt till sina egna åsikter och värderingar. Ett alternativ är att ta sikte på beteenden och att utgå i högre grad från dels lagstiftningen, dels professionella koder. Särskilt viktigt är det om vi vill främja en rörelse bort från de idéer som ibland går under samlingsnamnet New Public Management.

Jag har i rapporten lagt fram några rekommendationer utifrån en genomgång av forskning och debatt kring värdegrundsarbete. Dessa tar sikte på arbetet med *organisationens egen värdegrund*, eftersom det är i första hand detta som möter kritik. Rekommendationerna är följande.

1. Skilj mellan värderingar, beteenden och varumärke och låt värdegrundsarbetet fokusera i första hand på beteenden.
2. Samarbeta för att minska mängden värdegrunder och etiska koder som riktar sig till anställda i offentlig sektor. Överväg om en egen organisatorisk värdegrund är meningsfull – och om den är det, försök gärna integrera med rättsliga principer och professionernas befintliga koder.
3. Värna i första hand om anställdas kunskap om och respekt för grundläggande rättsliga principer (sammanfattade t ex i den statliga värdegrunden).
4. Överväg att ersätta standardiserade värdeord med en öppen process för regelbunden kollegial dialog kring valfria dilemman i den professionella vardagen.
5. Verka för tillit och ett gott etiskt klimat i organisationen genom att låta ledningen gå före och fungera som etisk förebild.
6. Följ upp aktivt upp feedback om målkonflikter och problembeteenden från den kollegiala dialogen.

Vissa av dessa rekommendationer tangerar de fem förslag som Lennart Lundquist presenterade i sitt bidrag till Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:28). Jag har betonat den etiska dimensionen och vikten av utrymme för integritet och omdöme bland anställda i offentlig sektor. På samma sätt betonar Lundquist att man bör förbättra ämbetsmännens förutsättningar att visa civilturage och skriver (Lundquist, 1997, sid 78):

”Förstärk de konstruktioner på både personal- och policyplanet som kan göra det enklare och tryggare för ämbetsmannen att visa civilkurage. Inpränta att ämbetsmannen har en särskild skyldighet att se till att lagen efterlevs o menlighet med vårt offentliga etos.”

Lundquist menar också att man bör säkerställa ”att kontrollorganen beaktar hela vårt offentliga etos”, något jag också har betonat i förslaget om aktiv uppföljning ovan och i forskningsinlägg om etisk revision i staten (Bringselius, 2018a). Genom att vikten av ett etiskt klimat med öppenhet för visselblåsare och kritiker betonas i uppföljningen, kommer dessa frågor sannolikt också få mer utrymme i organisationernas interna samtal.

Det är min förhoppning att denna rapport ska bidra till ett fortsatt levande samtal kring hur vi kan verka för en god förvaltningskultur med uppdraget i fokus, respekt för grundläggande rättsliga principer och utrymme för det professionella omdömet. Som framgår här sträcker sig debatten en bra bit tillbaka i tiden och det tycks som att vi ständigt behöver hålla den vid liv.

Referenser

- 2013/61-5, S. *Statskontorets förvaltningspolitiska arbete åren 2013-2013*. (Dnr 2013/61-5). Stockholm
- Adler, P. S. (2001). Market, hierarchy, and trust: The knowledge economy and the future of capitalism. *Organization Science*, 12(2), 215-234.
- Albert, S., & Whetten, D. A. (1985). Organizational identity. In L. L. Cummings & M. M. Staw (Eds.), *Research in organizational behavior* (Vol. 7, pp. 263–295). Greenwich, CT: JAI Press
- Alexius, S., & Sardiello, T. (2018). Förpliktigande samspel som vardagsrutin: en fallstudie av Borlänge kommun. In L. Bringselius (Ed.), *Styra och leda med tillit: forskning och praktik (SOU 2018:38)*. Stockholm: Regeringskansliet, finansdepartementet.
- Alford, J., & O'Flynn, J. J. I. J. o. P. A. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. 32(3-4), 171-191.
- Alvesson, M., & Sveningsson, S. (2015). *Changing organizational culture: Cultural change work in progress*: Routledge.
- Ashforth, B. E. (1985). Climate formation: Issues and extensions. *Academy of Management Review*, 10(4), 837-847.
- Ashforth, B. E., & Gibbs, B. W. J. O. s. (1990). The double-edge of organizational legitimation. 1(2), 177-194.
- Bijlsma, K. M., & Van De Bunt, G. G. (2003). Antecedents of trust in managers: A “bottom up” approach. *Personnel Review*, 32(5), 638-664.
- Bligh, M. C. (2017). Leadership and trust. In *Leadership today* (pp. 21-42): Springer.
- Bourne, H., Jenkins, M., & Parry, E. J. J. o. B. E. (2017). Mapping Espoused Organizational Values. doi:10.1007/s10551-017-3734-9
- Bourne, H., & Jenkins, M. J. O. S. (2013). Organizational values: A dynamic perspective. 34(4), 495-514.
- Boxenbaum, E., & Jonsson, S. (2017). Isomorphism, diffusion and decoupling: Concept evolution and theoretical challenges. *The Sage handbook of organizational institutionalism*, 2, 79-104.
- Brante, T. (2014). *Den professionella logiken : hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället* Liber.
- Brante, T., Johnsson, E., Olofsson, G., & Svensson, L. G. (2015). *Professionerna i kunskapssamhället: en jämförande studie av svenska professioner*: Liber.
- Bringselius, L. (2018a). Efficiency, economy and effectiveness—but what about ethics? Supreme audit institutions at a critical juncture. *Public Money & Management*, 38(2), 105-110.
- Bringselius, L. (2018b). *Tillit - en ledningsfilosofi för framtidens offentliga sektor* (Vol. 1). Helsingborg: Komlitt Förlag AB.
- Bringselius, L. (2018c). Tillitsbaserad styrning och ledning - en introduktion. In L. Bringselius (Ed.), *Styra och leda med tillit - forskning och praktik*. Stockholm: Regeringskansliet (SOU).
- Bringselius, L. (2018d). Vad är tillitsbaserad styrning och ledning? In L. Bringselius (Ed.), *Styra och leda med tillit - forskning och praktik (SOU 2018:38)* (pp. 61-83). Stockholm: Finansdepartementet.
- Brunsson, N. (2002). *The Organisation of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions*. Oslo: Abstract/Liber.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. J. P. a. r. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. 74(4), 445-456.
- Cha, S. E., & Edmondson, A. C. J. T. L. Q. (2006). When values backfire: Leadership, attribution, and disenchantment in a values-driven organization. 17(1), 57-78.
- Ciulla, J. B. (2017). Ethics and Effectiveness: the Nature of good Leadership. In J. Antonakis & D. V. Day (Eds.), *The nature of leadership* (Vol. 3, pp. 438-468). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Cooper, T. L. (2012). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. San Fransisco: John Wiley & Sons.
- Cooper, T. L. (Ed.) (2000). *Handbook of Administrative Ethics. Second edition.*: Routledge.

- Creed, W. E. D., & Miles, R. E. (1996). Trust in organizations: a conceptual framework. In R. M. Kramer & T. R. Tyler (Eds.), *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research* (pp. 16-39). London: Sage.
- Den Hartog, D. N., & De Hoogh, A. H. B. (2009). Empowering behaviour and leader fairness and integrity: Studying perceptions of ethical leader behaviour from a levels-of-analysis perspective. *European Journal of Work and Organizational Psychology, 18*(2), 199-230. doi:10.1080/13594320802362688
- Denison, D. R. (1996). What is the Difference between Organizational Culture and Organizational Climate? A Native's Point of View on a Decade of Paradigm Wars. *The Academy of Management Review, 21*(3), 619-654. doi:10.2307/258997
- Du Gay, P. (2005). *The values of bureaucracy*: OUP Oxford.
- Edmondson, A. C. (2013). *Teaming to innovate*: John Wiley & Sons.
- Evetts, J. (2009). New professionalism and new public management: Changes, continuities and consequences. *Comparative sociology, 8*(2), 247-266.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The Third Logic*: Blackwell Publishers.
- Gambetta, D. (1988). Trust: Making and breaking cooperative relations.
- Gaus, J. M. J. (1936). The responsibility of public administration. In L. D. W. J. M. Gaus, M. E. Dimock (Ed.), *The frontiers of public administration* (pp. 26-44): University of Chicago Press.
- Hatch, M. J., & Schultz, M. (2002). The dynamics of organizational identity. *Human Relations, 55*(8), 989-1018.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration, 69*, 3-19. doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Hood, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review, 9*(2), 191-210.
- Kickul, J., Gundry, L. K., & Posig, M. J. J. o. B. E. (2005). Does trust matter? The relationship between equity sensitivity and perceived organizational justice. *56*(3), 205-218.
- Lundquist, L. (1997). *I demokratins tjänst: Statstjänstemannen och vårt offentliga etos. SOU 1997:28. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen*. Retrieved from Stockholm:
- Lundquist, L. (2012). *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*: Carlsson.
- Martin, K. D., & Cullen, J. B. (2006). Continuities and extensions of ethical climate theory: A meta-analytic review. *Journal of Business Ethics, 69*(2), 175-194.
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review, 20*(3), 709-734.
- Miceli, M. P., Near, J. P., & Dworkin, T. M. (2008). *Whistle-blowing in organizations*: Psychology Press.
- Mulki, J. P., Jaramillo, J. F., & Locander, W. B. (2008). Effect of ethical climate on turnover intention: Linking attitudinal-and stress theory. *Journal of Business Ethics, 78*(4), 559-574.
- Niklasson, B., & de Fine Licht, J. (2018). Förbättrings- och värdegrundsarbete i hälso- och sjukvård – en fallstudie av Landstinget i Kalmar län. In L. Bringselius (Ed.), *Styra och leda med tillit: forskning och praktik (SOU 2018:38)*. Stockholm: Regeringskansliet, finansdepartementet.
- Nutt, P. C., & Backoff, R. W. (1993). Organizational publicness and its implications for strategic management. *Journal of Public Administration Research and Theory, 3*(2), 209-231.
- O'Flynn, J. J. A. j. o. p. a. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *66*(3), 353-366.
- Orlenius, K. (2010). *Värdegrunden - finns den?* : Liber.
- Pettigrew, A. M. J. (1979). On Studying Organizational Cultures. *Administrative Science Quarterly, 24*(4).
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland (. . .)*. Berkeley: University of California Press.
- Rothstein, B., & Sorak, N. (2017). *Ethical Codes for the Public Administration. A Comparative Survey. Report nbr 2017:12. (1653-8919)*. Retrieved from Göteborg:

- Ruppel, C. P., & Harrington, S. J. (2000). The relationship of communication, ethical work climate, and trust to commitment and innovation. *Journal of Business Ethics*, 25(4), 313-328.
- Sahlin, K., & Eriksson-Zetterquist, U. (2016). *Kollegialitet-En modern styrform*: Studentlitteratur AB.
- Schein, E. H. (2010). *Organizational Culture and Leadership* (4th ed.). San Fransisco: Jossey-Bass.
- Schnackenberg, A. K., & Tomlinson, E. C. (2016). Organizational Transparency:A New Perspective on Managing Trust in Organization-Stakeholder Relationships. *Journal of Management*, 42(7), 1784-1810. doi:10.1177/0149206314525202
- Schneider, B., Ehrhart, M. G., & Macey, W. H. (2013). Organizational climate and culture. *Annual review of psychology*, 64, 361-388.
- Simha, A., & Cullen, J. B. (2012). Ethical climates and their effects on organizational outcomes: Implications from the past and prophecies for the future. *Academy of Management Perspectives*, 26(4), 20-34.
- Simons, T. (2002). Behavioral integrity: The perceived alignment between managers' words and deeds as a research focus. *Organization Science*, 13(1), 18-35.
- SKL. (2008). *Öka styrbarheten med en gemensam värdegrund! Resultat från en studie i några kommuner och landsting*. Retrieved from Stockholm:
- Smircich, L. J. A. s. q. (1983). Concepts of culture and organizational analysis. 339-358.
- Steinberg, J., & Sourander, Å. (2019). *Värdegrundsarbete i praktiken : metodbok för skolan*: Gothia Fortbildning AB.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management:A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57. doi:10.1177/0275074005282583
- Tengblad, S., Cregård, A., & Berntsson, E. (Eds.). (2018). *Att leda i en komplex organisation: Utmaningar och nya perspektiv för chefer i offentlig verksamhet*: Natur & Kultur.
- Treviño, L. K., Brown, M., & Hartman, L. P. (2003). A qualitative investigation of perceived executive ethical leadership: Perceptions from inside and outside the executive suite. *Human Relations*, 56(1), 5-37.
- Whetten, D. A. (2006). Albert and Whetten Revisited: Strengthening the Concept of Organizational Identity. *Journal of Management Inquiry*, 15(3), 219-234. doi:10.1177/1056492606291200
- Victor, B., & Cullen, J. B. (1987). A theory and measure of ethical climate in organizations. In W. C. Frederick & L. Preston (Eds.), *Research in corporate social performance and policy* (pp. 51-71). London: JAL.
- Victor, B., & Cullen, J. B. (1988). The organizational bases of ethical work climates. *Administrative Science Quarterly*, 101-125.
- Wiener, Y. J. A. o. m. R. (1988). Forms of value systems: Focus on organizational effectiveness and cultural change and maintenance. 13(4), 534-545.
- Värdegrundsdelegationen. (2013). *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*. Stockholm: Regeringskansliet