

OM OFFENTLIG SEKTOR

Värdegrunden i staten

– en nulägesbild



STATSKONTORET

Innehåll

Sammanfattning	5
Statskontorets uppdrag	9
Vad ska avbildas?	9
Rapportens disposition	11
Historik och rättsliga ramar	13
Hur har värdegrundsfrågor hanterats hittills?	14
De rättsliga ramarna för den gemensamma värdegrunden	16
Internationell utblick	19
Tydlig utveckling inom OECD	19
Etiskt ramverk inom EU	21
Tydligt offentligt etos – exemplet Storbritannien	23
Värdegrundsarbete i Norden	25
Genomförandet av studien	27
Hur kan man mäta värderingar?	27
Utforskande syfte och metoder	28
Fokusgrupper – möjligheter och begränsningar	29
Urval till fokusgrupperna	31
Kompletterande underlag	31
Kvalitetssäkring	32
Värdegrunden i staten – en nulägesbild	33
Hur arbetar statsförvaltningen med värdegrundsfrågor?	33
Tydlig styrning men med delaktiga medarbetare	34
HR- eller PR-fråga?	34
Dokument och dialog	35
Konkretisera värdegrunden och skapa förståelse	36
Hur förhåller sig tjänstemännen till sin myndighets grundläggande värden?	38
Stor variation i myndigheternas värdegrunder	38
Chefer och medarbetare – olika perspektiv	39
Värdegrunden inom myndigheten och ansiktet utåt	40

Statstjänstemannarollen – demokratins väktare eller ett jobb som andra?	41
En gemensam värdegrund inom statsförvaltningen?	42
Dominerande värden	43
Tänkbara tolkningar	44
Mindre vanliga värden	45
Summering	47
Utmaningar och dilemman	49
Utmaningar för värdegrundsarbetet	49
Dilemman med den gemensamma värdegrunden	52
Summary	55
Referenser	57
Bilaga	
Myndigheter i urvalet	61

Sammanfattning

Regeringen har framhållit att statsförvaltningen ska genomsyras av en gemensam värdegrund – ett offentligt etos. Statskontoret har fått i uppdrag att ta fram en nulägesbild av offentligt etos.

I denna rapport redovisar vi vår nulägesbild av värdegrundsarbetet i statsförvaltningen. Studien visar hur statstjänstemän i olika myndigheter arbetar med, resonerar kring och förhåller sig till grundläggande värden. Nulägesbilden har tagits fram genom en kombination av olika metoder och data. Det viktigaste underlaget för vår analys är en egen studie med fokusgrupper där tjänstemän på olika nivåer i ett urval av myndigheter har träffats och diskuterat myndigheternas arbete med den gemensamma värdegrunden.

I fokusgrupperna var personer som har ansvarat för eller arbetat aktivt med värdegrundsfrågor överrepresenterade. Den bild vi presenterar kan därmed överskatta hur omfattande och aktivt de statliga myndigheterna arbetar med värdegrundsfrågor. Variationen i hur myndigheterna arbetar med och förhåller sig till värdegrundfrågorna är sannolikt ännu större i statsförvaltningen i sin helhet än vad vår bild visar.

Statskontoret konstaterar att värdegrunden i dag är en levande fråga i statsförvaltningen. Men arbetet med och förhållnings sättet till frågan varierar stort mellan och inom myndigheterna.

Myndighetens och verksamhetens karaktär påverkar arbetet med värdegrundsfrågor. Större myndigheter och myndigheter med omfattande medborgarkontakter arbetar mer med frågorna än små myndigheter och myndigheter som har färre direktkontakter med medborgarna. Det kan finnas flera förklaringar. I stora myndigheter är det längre mellan ledning och medarbe-

tare, vilket kräver ett aktivt och medvetet arbete för att åstadkomma en gemensam värdegrund i myndigheten. Samtidigt har de stora myndigheterna ofta bättre möjligheter att avsätta särskilda resurser för arbetet. I myndigheter med många medborgarkontakter står bemötandefrågor och avvägningen mellan myndighetsutövning och service i fokus. Värdegrundsfrågorna ställs på sin spets i vardagen på ett annat sätt i dessa myndigheter. Därför blir det också mer naturligt att diskutera vilka värden och förhållningssätt som är viktiga i verksamheten.

Vi konstaterar vidare att chefer och medarbetarna förhåller sig till myndigheternas värdegrundsarbete på delvis olika sätt. Cheferna beskriver ett mer omfattande arbete, är mer insatta i och har reflekterat mer över värdegrundsfrågorna än medarbetarna. Det gäller såväl generellt som inom en och samma myndighet. Det är ett uttryck för att det är svårt att åstadkomma en värdegrund som genomsyrar hela verksamheten och alla medarbetare.

Grundläggande principer som demokrati, legalitet, objektivitet, saklighet och likabehandling, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service är allmänt accepterade för deltagarna i fokusgrupperna. Men samtidigt är osäkerheten stor om vad dessa värden innebär i praktiken.

Mot bakgrund av diskussionerna i fokusgrupperna konstaterar vi att statstjänstemännens dagliga arbete i dag i mycket begränsad omfattning genomsyras av en gemensam värdegrund. Det värdegrundsarbete som bedrivs vid myndigheterna har hittills i första hand kretsat kring frågor som är specifika för den egna myndigheten. De påtagliga skillnaderna mellan myndigheterna när det gäller de allra flesta aspekter av värdegrunden är ett uttryck för detta.

Vissa kategorier av myndigheter är särskilt främjande för en gemensam värdegrund. Andra värden, som till exempel konstnärlig eller akademisk frihet, uppfattas där som konkurrerande och inte sällan överordnade värden. Uppfattningarna om rollen som statstjänsteman varierar också. I de myndigheter där det

finns andra tydliga värden eller yrkesroller identifierar sig inte medarbetarna i första hand som statstjänstemän utan snarare med sina unika roller och uppgifter. Men motsatsen förekommer också, där värdegrunden bär tydliga spår av det klassiska ämbetsmannaidealet.

Konkurrerande värden skapar problem och utmaningar i statstjänstemännens vardag. Dagligen uppstår dilemman där statsanställda har att hantera situationer där olika grundläggande värden ställs mot varandra. Myndigheter och medarbetare är i vissa fall väl medvetna om problemen. Andra diskuterar överhuvudtaget inte värdegrundsfrågor kopplat till den dagliga verksamheten. Vi bedömer att avsaknaden av rangordning och prioritering mellan olika värden ger ett stort och inte oproblematiskt tolknings- och handlingsutrymme till enskilda tjänstemän i förvaltningen.

Den samlade nulägesbilden visar vidare att det förekommer en stor mångfald av grundläggande värden och värdeladdade begrepp vid myndigheterna. Ett värde som sticker ut är effektivitet. Värdet framstår i många fall som överordnat övriga värden i statsförvaltningen i dag. Samtidigt är många medarbetare kritiska till detta och menar att andra värdena bör vara lika viktiga eller viktigare. Det tyder på att statstjänstemännen möjligen har en annan värdegrund än den som de tycker förmedlas uppifrån. Rättssäkerhet för den enskilde är ett annat värde som lyfts fram relativt ofta.

I andra änden av skalan finns fri åsiktsbildning, som diskuteras sällan och i så fall indirekt. Yttrande- och åsiktsfrihet lyfts inte fram som överordnade värden, utan det är snarare lojaliteten med uppdraget och arbetsgivaren som står i fokus. Många tar upp frågan om gränsen mellan arbete och privatliv och hur den påverkar åsiktsfriheten.

Sammantaget menar vi att det finns goda skäl för att alla myndigheter inte behöver arbeta med eller förhålla sig till värdegrundsfrågan på samma sätt och med exakt samma inriktning. Men vill man åstadkomma en gemensam värdegrund som

genomsyrar hela statsförvaltningen bör det enligt vår bedömning ändå finnas tydliga gemensamma drag i myndigheternas syn på frågorna. Samsynen skulle öka om regeringen tydligare markerade innebörden av och nyttan med en gemensam värdegrund för statsförvaltningen.

Som avslutning på rapporten tar vi upp några exempel på situationer där ett väl utvecklat värdegrundsarbete kan fungera som ett värdefullt stöd för myndigheterna. Vi pekar också på fall där arbetet med den gemensamma värdegrunden står inför och måste anpassas till olika typer av utmaningar.

Statskontorets uppdrag

Hösten 2009 fick Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) regeringens uppdrag att leda och samordna ett projekt om offentligt etos (Dnr Fi2009/7223). Projektet vänder sig till hela statsförvaltningen och handlar om att arbeta med värdegrunds- och etikfrågor samt att stärka de anställdas kunskaper om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman. Krus projekt ska genomföras under åren 2010 och 2011. I uppdraget påpekar regeringen att avsikten är att projektet ska utvärderas i särskild ordning efter att det har avslutats.

Statskontoret fick i sitt regleringsbrev för år 2010 i uppdrag att senast den 1 december 2010 lämna en nulägesbild av offentligt etos i förvaltningen. I uppdraget ingick också att föreslå hur resultatet av Krus projekt om offentligt etos bör utvärderas. Nulägesbilden presenteras i den här rapporten. Förslaget om utvärderingen har överlämnats till regeringen i en separat promemoria.

Rapporten har skrivits av Michael Borchers, Kristina Eriksson och Sara Sundgren. Marie Uhrwing deltog i projektets inledningsskede med bl.a. upplägg och metodval. Anita Bashar Aréen och Lina Westin har bidragit med underlag.

Vad ska avbildas?

Statskontorets uppdrag är att ge en nulägesbild av offentligt etos. Men varken ”nuläge” eller ”offentligt etos” är självklara begrepp, utan måste tolkas.

Ett av syftena med att beskriva nuläget är att bilden ska kunna fungera som utgångspunkt för den utvärdering som ska genomföras när Krus har avslutat sitt projekt. Bilden ska alltså beskriva situationen före projektet.

Den beskrivning som vi presenterar här baseras främst på intervjuer och uppgifter från andra halvåret 2010. Vi bedömer att den fungerar som en före-mätning till den planerade utvärderingen. Visserligen påbörjade Krus projektet år 2010, och man skulle kunna hävda att det redan har påverkat nuläget. Med utgångspunkt i våra intervjuer med företrädare för olika myndigheter – som vi återkommer till – bedömer vi dock att projektet hittills inte har påverkat myndigheternas arbete med frågorna särskilt mycket. Dessutom har vi tagit del av hur Krus planerar att genomföra projektet, och konstaterar att merparten av de aktiviteter som riktar sig till myndigheterna kommer att genomföras under år 2011.

Nästa fråga är vad nulägesbilden ska fånga upp. Offentligt etos är inget självklart begrepp med ett väl definierat innehåll. Som vi strax återkommer till har begreppet använts tidigare i olika sammanhang, men ingen har föreslagit någon strikt definition. Diskussionerna om begreppet brukar i stället kretsa kring olika värden och sätt att förhålla sig som den statliga förvaltningen ska beakta eller leva upp till. Vilka värden som lyfts fram och betonas varierar dock från fall till fall.

Vi konstaterar att det finns olika uppfattningar om vad själva begreppet etos egentligen betyder och omfattar. För att minska förvirringen undviker vi så långt möjligt begreppet i fortsättningen. I stället använder vi ordet värdegrund som samlande begrepp för de grundläggande värden som statsförvaltningen och statstjänstemännen bör hålla sig – eller åtminstone förhålla sig – till.

För att kartlägga nuläget har vi utgått från följande frågor.

- Hur uppfattas offentlig värdegrund inom statsförvaltningen?
- Hur arbetar statsförvaltningen med värdegrundsfrågor?
- Vilka svårigheter och utmaningar förknippar statsförvaltningen med värdegrundsfrågorna?

Rapportens huvudfokus är den gemensamma värdegrunden inom svensk statsförvaltning. Men vi gör också en begränsad internationell utblick över hur motsvarande arbete bedrivs i andra länder och vilka frågor som där betraktas som angelägna.

Rapportens disposition

Vi inleder med att ge en kort historisk bakgrund om värdegrunden i statsförvaltningen och något om orsakerna till att frågan började diskuteras för några årtionden sedan. Därefter tar vi upp några offentliga utredningar och propositioner från de senaste åren, som har diskuterat och berört frågor om värdegrunden. I det sammanhanget redogör vi också för de rättsliga regler som anger de formella ramarna för statsförvaltningens gemensamma värdegrund.

I det följande kapitlet gör vi en internationell utblick, och ger några exempel på hur frågor om värdegrund har behandlats inom OECD, EU, Storbritannien och våra nordiska grannländer.

Kapitlet efter det handlar om hur vi har genomfört studien. Där diskuterar vi för- och nackdelar med några olika metoder. Vi beskriver hur vi har satt samman de fokusgrupper som är det främsta underlaget för studien, och hur vi har genomfört intervjuerna i grupperna.

I nästa kapitel målar vi upp vår bild av hur myndigheterna för närvarande arbetar med värdegrundsfrågor och redogör för olika uppfattningar om hur frågorna bör hanteras och vad som bör ingå i arbetet med dem. Vi fördjupar bilden genom att över-

siktligt analysera vilka värden som lyfts fram respektive tonas ned i arbetet med värdegrundsfrågor vid olika myndigheter.

Avslutningsvis tar vi upp några utmaningar för det fortsatta arbetet med värdegrundsfrågorna. Dessutom ger vi exempel på dilemman som statstjänstemännen kan möta i sitt dagliga arbete, och där ett väl utvecklat värdegrundsarbete är ett värdefullt stöd.

Historik och rättsliga ramar

Frågan om statsförvaltningens värdegrund har sina rötter i den tid då de moderna rättsstaterna bildades. Den gamla ämbetsmannaförvaltningen byggde på att strikt tillämpa regler inom ramen för en tydlig hierarki. De förutsättningarna fungerade väl som värdegrund så länge statens uppgifter främst var rättstillämpning och myndighetsutövning. Rättsstatens värdegrund utvecklades under flera århundraden och värden som oväld (objektivitet, omutlighet, rättvisa) och korrekthet blev självklart förknippade med statsförvaltningens sätt att arbeta och fungera.

I takt med att det statliga åtagandet utvidgades till nya områden och uppgifter behövde förvaltningen andra kunskaper och kompetenser än de traditionella juridiska och administrativa. För de nya typerna av statstjänstemän var inte den klassiska värdegrunden lika självklar. Den byråkratiska värdegrunden utmanades och ersattes delvis av professionella värdegrunder som var mer kopplade till de olika yrkeskategorierna. Utvecklingen förde också med sig nya krav på statsförvaltningen, som blev till nya aspekter av värdegrunden. Till följd av att de offentliga utgifterna – och därmed skattekvoten – ökade kraftigt skärptes kraven på att resurserna användes på ett ändamålsenligt sätt. Effektivitet blev en del av värdegrunden. I takt med att staten producerade allt fler tjänster till medborgarna växte kraven på tillgänglighet och service, som också blev nya delar av värdegrunden. Till det bidrog också den snabba utvecklingen av kommunikationstekniken, som öppnade nya möjligheter att lämna information och service till medborgarna.

För några årtionden sedan började olika forskare, utredare och politiker uttrycka oro för att utvecklingen hade tunnats ut och försvagat statsförvaltningens värdegrund. Sedan dess har frågan om de statsanställdas värdegrund lyfts fram i olika förvaltnings-

politiska sammanhang. Inte minst under de senaste åren har regeringen upprepat behovet av att utveckla – eller återupprätta – en gemensam värdegrund för statsförvaltningen. Här tar vi upp några exempel på hur frågan har diskuterats och behandlats i offentliga utredningar och propositioner sedan 1990-talet. Vi redogör också kort för de rättsliga regler som utgör ramarna för statsförvaltningens värdegrund.

Hur har värdegrundsfrågor hanterats hittills?

Förvaltningspolitiska kommissionen menade i sitt slutbetänkande att det är viktigt att samtliga statsanställda är väl förtrodda med de värden som gäller i förvaltningen (SOU 1997:57). Kommissionen lade dock inte fram något förslag kring den gemensamma värdegrunden.

I den följande propositionen (Prop. 1997/98:136) instämde regeringen i kommissionens bedömning och lyfte fram myndighetschefernas ansvar för att de anställda i staten har grundläggande kunskap om förvaltningen och de krav som ingår i statstjänstemannarollen. Regeringen menade att det inte fanns behov av en generell etisk kod utan att frågorna bör lyftas fram och diskuteras vid respektive myndighet.

År 2000 presenterades ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram där värdegrundsfrågorna lyftes fram som centrala (Regeringskansliet 2000). Enligt handlingsprogrammet ska statens tjänstemän ha god kunskap om förvaltningen, förmåga att kommunicera, gott omdöme och ett etiskt förhållningssätt. Handlingsprogrammet slog fast att ansvaret för att de anställda har den kunskap som krävs vilar på respektive myndighet.

Demokratiutredningen, som lämnade sitt slutbetänkande ungefär samtidigt, lyfte fram de olika inneboende konflikter som statstjänstemännen måste hantera i verksamheten (SOU 2000:1). Utredningen pekade också på att demokratiska värderingar och etiska principer är viktiga att värna när offentligt finansierad verksamhet bedrivs av privata aktörer.

KKR-utredningen (SOU 2004:65) konstaterade att det ställs höga krav på de statsanställda vad gäller kunskap om förvaltningen. Förvaltningsetiken – det förhållningssätt som medborgarna kan förvänta sig av de statsanställda – lyftes särskilt fram i utredningens betänkande. Med anledning av det tog Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) år 2005 fram en antologi om förvaltningsetik. Myndigheten upphörde i december samma år, och frågan togs över av Verket för förvaltningsutveckling (Verva), som bl.a. hade i uppdrag att verka för en gemensam förvaltningskultur. För att stödja myndigheterna i arbetet med att stärka ett etiskt förhållningssätt i verksamheten tillhandahöll Verva förvaltningsutbildningar riktade till chefer och medarbetare.

Även 2006 års förvaltningskommitté tog i sitt slutbetänkande upp frågan om den gemensamma värdegrunden för anställda i staten (SOU 2008:118). Enligt kommittén finns redan en gemensam värdegrund för den svenska statsförvaltningen, i form av bl.a. grundlagarna, förvaltningslagen, lagen om offentlig anställning, sekretesslagen och språklagen. Kommittén ansåg att dessa var fullt tillräckliga men att det ändå fanns ett behov av att sammanställa värdegrunden i ett gemensamt dokument. Syftet med ett sådant skulle vara att underlätta arbetet med att bevara och stärka den gemensamma värdegrunden. Det viktigaste, menade kommittén, är att värdegrundsfrågor och vad rollen som statstjänsteman innebär lyfts fram och diskuteras, och att diskussionen hålls levande inom hela statsförvaltningen. Förvaltningskommittén ansåg dock, till skillnad från Förvaltningspolitiska kommissionen, att frågan inte helt kan lämnas till respektive myndighet. Enligt kommittén borde regeringen tydliggöra förväntningarna på myndigheterna när det gäller den gemensamma värdegrunden. Kommittén ansåg att regeringen skulle ge myndighetscheferna i uppdrag att säkerställa att de anställda har god kunskap om värdegrunden i staten.

I den förvaltningspolitiska propositionen (Prop. 2009/10:175) slog regeringen fast att offentligt etos i statsförvaltningen har sin grund i de gemensamma grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Även mänskliga rättigheter och principen om icke diskriminering nämns som viktiga utgångspunkter, liksom att förvaltningen ska lyda riksdagens och regeringens beslut. Propositionen betonar att offentligt etos behöver tydliggöras och stärkas genom att de statsanställdas kunskaper om och förståelse för de grundläggande värdena förbättras. Det är viktigt för att bemötandet av allmänheten ska kännetecknas av värdighet och respekt. Myndigheternas ledningar ansvarar för att det vid varje myndighet finns en beredskap att kunna hantera etiska problemställningar. Det är angeläget att medborgarna har förtroende för statsförvaltningen, och det förtroendet bör stärkas för att upprätthålla en effektiv och rättssäker förvaltning. Det är dessutom viktigt för att staten ska uppfattas som en attraktiv arbetsgivare.

I uppdraget till Krus att leda och samordna Etos-projektet beskrivs offentligt etos på samma sätt. Där sägs också att offentligt etos är detsamma som en god förvaltningskultur.

De rättsliga ramarna för den gemensamma värdegrunden

Krus har låtit sammanställa de värden som utgör den gemensamma värdegrunden i staten. Utgångspunkten är de olika lagar och förordningar som speglar den statliga värdegrunden och beskriver rollen som statstjänsteman. Den gemensamma värdegrunden kan enligt Krus sammanfattas i sex grundprinciper:

-
- Demokrati,
 - legalitet,
 - objektivitet, saklighet och likabehandling,
 - fri åsiktsbildning,
 - respekt,
 - effektivitet och service.
-

De grundläggande principerna utgår i första hand från regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen, förvaltningslagen, lagen om offentlig anställning, diskrimineringslagen, sekretesslagen, förvaltningsprocesslagen, rättegångsbalken, skadeståndslagen och brottsbalken. Dessutom gäller Europakonventionen om fri- och rättigheter samt FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. För en närmare beskrivning av vilka lagrum som gäller för tjänstemännen i staten, se Krus (2009).

Också Språklagen (2009:600), som gäller från den 1 juli 2009, har betydelse i sammanhanget. Den föreskriver bl.a. att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja både det svenska språket och de nationella minoritetsspråken samt det svenska teckenspråket.

Förvaltningsdomstolarna och Riksdagens ombudsmän (JO) har en viktig roll att tydliggöra författningsbestämmelserna i rättspraxis. JO:s beslut kan fungera vägledande för myndigheterna i liknande ärenden. Besluten från JO är alltid kopplade till specifik lagstiftning, men det finns också enstaka exempel på ärenden där JO för resonemang av värdegrundskaraktär knutet till bestämmelserna i regeringsformens första kapitel. Ett exempel är vilka inskränkningar i den grundlagsfästa yttrandefriheten som kan vara tillåtna med hänsyn till upprätthållandet av andra lagar (JO, dnr 3878-1995, 3879-1995, 3927-1995 m.fl.).

Den lagstiftning som berör värdegrunden i staten tillämpas också i ärenden som prövas av Justitiekanslern och i rätts- och disciplinfall som avgörs i Arbetsdomstolen, Statens ansvarsnämnd och myndigheternas personalansvarsnämnder.

Det finns för närvarande flera förslag på lagändringar som har betydelse för den gemensamma värdegrunden i staten. Ett förslag till ny förvaltningslag presenterades under våren 2010 (SOU 2010:29). Att en ny lag behövs motiveras med att det finns luckor i och tillämpningsproblem med den befintliga lagstiftningen samt att det skett stora samhälls- och omvärldsförändringar som ställer nya krav på förvaltningen. En viktig förändring i förslaget är att slå fast i lag att myndigheterna ska iaktta principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Dessa ses som grundläggande värden för förvaltningen både i Sverige och internationellt. Utöver detta föreslås bl.a. nya regler för att hindra onödiga dröjsmål, utökad skyldighet att kommunicera i ett ärende och krav på beslutsmotivering.

Utöver förslaget till ny förvaltningslag finns förslag om ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (Prop. 2009/10:81). Bland annat förelås tydligare regler och införande av straffansvar kopplade till de s.k. efterforsknings- och repressalieförbuden.

Internationell utblick

Liksom i Sverige har frågor om den offentliga förvaltningens värden och värdegrund uppmärksammats internationellt under de senaste åren. Här sammanfattar vi en del av det arbete på området som har bedrivits inom ramen för OECD, EU och några enskilda länder.

Tydlig utveckling inom OECD

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) gav år 2009 för första gången ut skriften *Government at a Glance (GaaG)* med indikatorer som beskriver den offentliga sektorn i OECD:s 30 medlemsländer. Två av avsnitten i GaaG har tydliga kopplingar till värdegrundsarbete: integritet (*integrity*) och öppen och mottaglig förvaltning (*open and responsive government*).

Begreppet integritet handlar i sammanhanget om tjänstemännens integritet och deras tillämpning av värderingar och normer i det dagliga arbetet. För att åstadkomma en integritetsfrämjande kultur menar OECD att det krävs aktiva insatser för att upprätthålla, övervaka och stärka normer i förvaltningen. OECD ser det som sin roll att ge goda exempel och att utveckla principer och verktyg för värdegrundsarbetet. OECD redovisar ett antal indikatorer kopplade till integritet inom tre olika områden.

- Offentliga beslutsfattares redovisning av intressekonflikter (jäv, bisysslor, mutor m.m.),
- avslöjande utifrån allmänintresse (meddelarfrihet, *whistle-blowing*),
- förebygga korruption vid offentlig upphandling.

De indikatorer som redovisas över tid visar samtliga en ökning av andelen medlemsländer som har regler och rutiner som syftar till att främja en integritetskultur. Bland annat har andelen medlemsländer som kräver redovisning av eventuella intressekonflikter ökat kraftigt mellan åren 2000 och 2009. Närmare 90 procent kräver att beslutsfattare redovisar intressekonflikter kopplade till egna tillgångar och bisysslor. Drygt 65 procent har regler kring redovisning av gåvor.

Över 90 procent av medlemsländerna har rutiner för offentliganställda att anmäla missförhållanden (meddelarfrihet), år 2000 var andelen cirka 75 procent. Hur skyddet ser ut, t.ex. om det är lagstadgat eller utgörs av interna regler, skiljer sig dock. När det gäller s.k. *whistle-blowers* så erbjuder drygt 85 procent av medlemsländerna något slags skydd till den som rapporterar missförhållanden, en ökning med cirka 10 procentenheter från år 2000. Även här finns skillnader mellan länderna i vad skyddet består av.

I inledningen till avsnittet om öppen och mottaglig förvaltning sägs att allmänhetens krav på ansvarsutkrävande av offentliga beslutsfattare har ökat. Dessutom efterfrågas i större utsträckning användarvänliga offentliga tjänster, mer information samt större öppenhet och service gentemot medborgarna. I de allra flesta OECD-länder finns regelverk som syftar till att åstadkomma detta, t.ex. lagstiftning kring

-
- allmän och offentlig information,
 - integritet och skydd av personuppgifter,
 - administrativa processer,
 - ombudsmannaorgan (eller liknande),
 - centrala organ för revision.
-

Etiskt ramverk inom EU

Inom EU finns sedan år 2000 interna regler om god förvaltning som gäller för EU:s olika organ och deras anställda. År 2001 fastslogs en kodex för god förvaltningssed genom en resolution som omfattade samtliga EU:s organ. Därutöver har en praxis för god förvaltning etablerats genom EU-domstolens avgöranden. Denna praxis innebär bl.a. att beslut ska vara korrekt motive-
rade, att alla direkt berörda parter ska höras i ett ärende, att all relevant information för ärendet ska hämtas in samt att berörda parter har rätt att ta del av information som tillkommer i ärendet (se Statskontoret 2004:6).

För medlemsländernas förvaltningar finns också ett etiskt ramverk (*The Ethics Framework for the Public Sector*), som infördes år 2004 (EUPAN 2004). Ramverket är inte bindande, men utgör en gemensam europeisk värdegrund. I det etiska ramverket ingår sex grundläggande värden.

-
- Legalitetsprincipen,
 - likabehandling/objektivitet,
 - tillförlitlighet och transparens/öppenhet,
 - omsorgsprincipen (principen om myndigheternas utredningsskyldighet),
 - tillmötesgående,
 - ansvarsutkrävande och professionalism.
-

År 2007 genomfördes en studie om etik inom medlemsstaternas offentliga förvaltningar på uppdrag av det finländska ord-
förändskapet (Ministry of Finance, Finland 2007). Studien ut-
går i första hand från en enkät till EU:s medlemsstater, EU-
kommissionen och de dåvarande kandidatländerna Bulgarien
och Rumänien. Enkäten behandlar främst förekomsten av for-
mella dokument som t.ex. uppförandekod, och ställdes till
staternas respektive representanter i arbetsgruppen för personal-
politik, *Human Resources Working Group* (HRWG), inom

European Public Administration Network (EUPAN). Metoden medför att det är svårt att uttala sig om hur det ser ut i praktiken. Det finns också variationer både mellan medlemsländer och inom respektive land.

Resultaten av studien visar dock att de flesta medlemsländer har definierat en offentlig värdegrund, dvs. gemensamma värderingar och normer för uppförande. Man gör skillnad mellan *value declarations* och *code of ethics*, som kan ses som två steg i utvecklingen av ett offentligt etos. Första steget är att identifiera grundläggande värderingar och föra ut dem genom en *declaration of values*. Därefter kan staten presentera mer systematiska och detaljerade riktlinjer i formen av en *code of ethics* (uppförandekodex). Båda verktygen kan användas på olika nivåer. Ungefär hälften av medlemsländerna har slagit fast en generell värdegrund för statsanställda och ungefär lika många har en generell uppförandekodex.

Rapportförfattarna påpekar att förekomsten av definierade värdegrunder eller uppförandekoder inte automatiskt innebär en god förvaltningskultur. Frågan är betydligt mer komplex än så. I vissa länder finns grundläggande värden uttalade i lagstiftningen, varför det kanske inte finns behov av särskilda policydokument. Det är heller inte säkert att policydokument på olika nivåer är synkroniserade. De kan överlappa varandra eller till och med vara motstridiga. Det finns också olika tolkningar om vad som utgör en uppförandekodex. Behöver dokumentet exempelvis godkännas av parlamentet eller räcker det med att en central myndighet har fastslagit riktlinjer för de statsanställda?

Författarna pekar också på att det är en sak att definiera en gemensam värdegrund, en helt annan att föra ut den i förvaltningen. I studien görs ett försök att uttala sig om hur det ser ut i praktiken. Som underlag användes en enkät om förekomsten av oetiska handlingar i medlemsstaternas förvaltningar. Svaren kan dock antas vara ganska tendensiösa, varför det är svårt att dra slutsatser av studien. Som exempel kan nämnas att några länder svarar "förekommer i princip inte alls" för samtliga handlingar,

vilket vi finner osannolikt. Tvärtom kan dessa svar tyda på en låg medvetenhet om problemen och att det därmed finns ett större behov av att arbeta med värdegrundsfrågor i dessa länders förvaltningar, än i de länder vars representanter haft mer varierande svar.

De frågor och prioriteringar som medlemsländerna anger visar på stora skillnader, men enligt studien kan dock vissa tendenser skönjas.

- Det pågår mycket aktivitet för att introducera uppförandekoder i staten (bl.a. Belgien, Cypern, Danmark, Ungern, Litauen, Slovakien).
- Flera länder arbetar för att utveckla utbildningar i värdegrundsfrågor (bl.a. Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Estland, Sverige).
- Många länder vidtar åtgärder för att förhindra korruption (t.ex. Österrike, Danmark och Tyskland).
- Vissa insatser har gjorts för att stärka aktörer (t.ex. centrala statliga myndigheter) med ansvar för offentligt etos.
- Endast ett fåtal länder fokuserar på nya frågor såsom s.k. *whistle-blowing*, karenstid efter anställning, restriktioner för lobbying m.m.

Tydligt offentligt etos – exemplet Storbritannien

I Storbritannien finns en särskild yrkestitel för statligt anställda: *civil servants*. I den statliga förvaltningen finns också en tydlig gemensam värdegrund, kopplad till rollen som statstjänsteman. Fyra grundläggande värden (*core values*) gäller för de anställda i staten.

- Integritet,
- ärlighet,
- objektivitet,
- likabehandling.

En statstjänstemannakodex visar hur de statsanställda bör utföra sitt arbete utifrån värdegrunden (Civil Service UK 2006). Kodexen är en del av avtalet mellan den statsanställda och arbetsgivaren. Av kodexen framgår t.ex. att en statstjänsteman måste

- fullgöra sina åtaganden på ett ansvarsfullt sätt,
- se till att statens resurser används på ett bra och effektivt sätt,
- behandla medborgarna och deras ärenden rättvist, effektivt, utan dröjsmål, med lyhördhet och utifrån bästa förmåga,
- sanningsenligt uppge fakta och relevanta problem samt omgående rätta till eventuella felaktigheter.

Kodexen ger också exempel på vad en statstjänsteman inte får göra.

- Missbruka sin position, t.ex. genom att använda information man fått i yrkesutövningen för egna eller andras privata intressen,
- ta emot gåvor, gästfrihet eller andra förmåner som kan misstänkas ges i syfte att påverka den personliga integriteten eller omdömet,
- ignorera obekväma fakta eller relevanta överväganden vid rådgivning eller beslutsfattande,
- låta sina personliga politiska åsikter avgöra vilka råd man ger eller hur man agerar.

Statstjänstemannakodexen anger vilka rättigheter och skyldigheter de statsanställda har med hänvisning till värdegrunden. Ett exempel är att den anställda ska uppmärksamma om en chef eller kollega uppmanar till handlingar som bryter mot kodexen,

och att man inte ska straffas för att man berättar det för sina överordnade.

Värdegrundsarbete i Norden

Krus genomförde under år 2009 en enkät riktad till EU-medlemsländernas representanter i HRWG. Av 27 medlemsländer svarande sammanlagt 16 på enkäten. Även denna undersökning säger ganska lite om hur det ser ut i praktiken, och bekräftar i övrigt den bild som ges i den finska rapporten. Bland annat att det finns skillnader mellan hur länderna har valt att arbeta med värdegrundsfrågor och hur de ser på värdegrundsarbetet. I vissa länder anses det tillräckligt att ha författningar som reglerar myndigheter och statstjänstemän. Andra länder har formulerat särskilda värdegrunder och riktlinjer, t.ex. i form av uppförandekoder (Krus dnr 2009/45).

Krus kartläggning innefattade också studiebesök till Finland, Norge och Danmark. I alla tre länderna har det gjorts insatser för att stärka en gemensam värdegrund i förvaltningen.

Danmark har dels tagit fram ett generellt dokument som gäller samtliga statsanställda, och ett med regelverk som riktar sig till den högsta ledningen i myndigheterna. Det allmänna dokumentet är ett slags uppförandekod för de anställda och sätter ett slags miniminivå för uppförande. Mycket fokus i det danska arbetet har lagts på cheferna, som genom fokusgrupper och nätverk fått ett tydligt ägarskap för arbetet. Arbetet med kodexen för den högsta ledningen beskrivs som en framgång.

Också i Norge har man arbetat fram ett principdokument för chefsrollen i staten. Myndigheten för förvaltning och IKT har i uppdrag att sprida budskapet och genomföra utbildningar för statstjänstemän. Det finns även chefsprogram och nätverk som ska bidra till chefernas utveckling.

I Finland finns en gemensam värdegrund som lägger tyngdpunkt på att skapa och bevara en effektiv förvaltning. Det framgår inte av Krus kartläggning hur värdegrunden tydliggörs.

Myndigheternas ledningar har dock en central roll i arbetet med att sprida och förankra värdegrunden i förvaltningen. Att arbetet följs upp lyfts också fram som en viktig faktor.

Sammanfattningsvis verkar det pågå en del aktiviteter kring värdegrund och god förvaltningssed i de flesta av EU:s och OECD:s medlemsländer. De data som Statskontoret haft till förfogande mäter dock i första hand förekomsten av lagstiftning, rutiner och riktlinjer kopplade till grundläggande värden som öppenhet och integritet. Att fler och fler länder inför sådana lagar är tydligt. Hur effektivt olika lagar och rutiner implementeras, används och upprätthålls går dock inte att bedöma utifrån det underlaget.

Genomförandet av studien

Statskontorets uppdrag är att ta fram en nulägesbild av offentligt etos i förvaltningen. För att göra det har vi försökt kartlägga myndigheternas uppfattning om den offentliga värdegrunden, hur de arbetar med frågan samt vilka svårigheter och utmaningar de ser. Här ska vi beskriva vilka metoder vi har övervägt och valt för att genomföra kartläggningen.

Hur kan man mäta värderingar?

Problemet med att mäta ett offentligt etos – eller en gemensam värdegrund – har uttryckts väl av professor Thomas Bull: ”Svaret på vad som utgör ’god förvaltning’ synes vara för undflyende för att kunna hittas på något enkelt vis.” (Bull 2006, s. 69).

Vår bedömning är att det är svårt – kanske inte ens möjligt – att kartlägga myndigheternas arbete med värdegrundsfrågor med kvantitativa metoder. I stället har vi valt en kvalitativ och mer utforskande ansats, med syftet att bredda och fördjupa kunskapen om centrala begrepp och möjliga mekanismer kopplade till värdefrågor. På så sätt kan vi också bidra till att utveckla den relativt begränsade kunskapen på området.

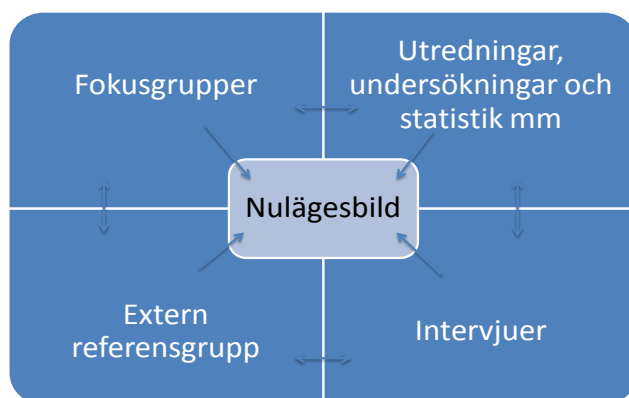
Att genomföra en enkät hade möjligen varit en framkomlig väg för att mäta t.ex. attityder, men för mer komplexa företeelser som värden och värderingar lämpar sig enkätmetoden sämre. Den stora variationen gör det också svårt att fånga en generell bild av myndigheternas uppfattningar om och arbete med värdegrundsfrågor, oavsett vilken metod som används. En enkätundersökning skulle dessutom troligen kräva en totalundersökning eller i vart fall ett mycket stort urval för att ge en representativ bild.

Mot den bakgrunden har vi bedömt att centrala frågor i vårt uppdrag – som värden, värderingar och förhållningssätt – inte går att fånga upp eller behandla på ett bra sätt genom en enkät. Det finns heller ingen användbar statistik som beskriver myndigheternas värdegrundsarbete.

Utforskande syfte och metoder

För att forma en nulägesbild av arbetet med värdegrundsfrågor i statsförvaltningen har vi använt flera olika metoder och källor. Vår primära metod är intervjuer med fokusgrupper (se nedan). Som komplement har vi använt litteratur- och dokumentstudier samt intervjuer med nyckelpersoner och experter. Metoden kan liknas vid ett pussel. Var för sig säger de enskilda bitarna inte så mycket, men när man flyttar runt och lägger ihop dem framträder till slut en någorlunda tydlig bild. Se figur 1.

Figur 1 Metodpussel



Studiens utforskande ansats begränsar möjligheterna att dra bestämda slutsatser utifrån studiens underlag och vår analys. Den nulägesbild som presenteras i rapporten ska därmed ses som en skiss över hur verkligheten kan se ut. I upplägget och

genomförandet av studien har vi dock strävat efter att skapa en så informativ och korrekt nulägesbild som möjligt.

Fokusgrupper – möjligheter och begränsningar

Med fokusgrupper menar vi strukturerade gruppintervjuer. Det brukar beskrivas som en lämplig metod för att komma åt djupare liggande fenomen, till exempel värderingar. Kännetecknande för fokusgrupper är.

- att gruppen är sammansatt för ett särskilt syfte,
- att samtalet är fokuserat kring ett givet tema, och
- att det finns en särskild utsedd moderator som leder samtalet (se t.ex. Esaiasson m.fl. 2007).

Fokusgrupper är en mer aktiv metod för deltagarna än enkäter, då de tillsammans ombeds att resonera kring frågorna. På så sätt kan de ge svar som är både djupare och bredare än i en enkät. En viktig fördel med fokusgrupper är att den som leder diskussionen kan ange en gemensam referensram och förklara innebörden i de begrepp som används. Därmed minskar utrymmet för egna och otydliga tolkningar, och svaren och synpunkterna som kommer fram bygger på gemensamma förutsättningar.

Fokusgrupper gör det möjligt att få en mer kvalificerad bild av hur personer i den aktuella gruppen uppfattar, talar om och förhåller sig ett fenomen eller en situation. Det handlar både om vilka tolkningar som görs och den sociala interaktionen i gruppen. Diskussionerna får ofta normativa inslag. När deltagarna beskriver något så förhåller de sig till hur det bör vara, t.ex. vilka värden som är viktiga eller hur värdegrundsarbete borde bedrivas. Men det är inte självklart att uppfattningarna stämmer med hur de statsanställda agerar i sina myndigheter till vardags.

Fokusgrupper syftar också till att få fram variation – och eventuella mönster – i bland annat uppfattningar och förhållningssätt. Däremot är metoden olämplig för att generalisera för specifika grupper. En del av de mönster som vi kan se i fokusgrupperna kan dock ”lyftas” genom att vi förankrar dem i studiens övriga underlag.

Med metoden följer också en gruppåverkan som gör att tillförlitligheten i de enskilda deltagarnas svar kan ifrågasättas. Men gruppåverkan är samtidigt en del av och en styrka med metoden. Poängen är att deltagarna ska resonera, stöta och blöta sina uppfattningar och förhållningssätt med varandra. Moderators roll är att styra samtalet så att alla kommer till tals och skapa utrymme för olika uppfattningar.

Det generella problemet med fokusgrupper och andra kvalitativa metoder är om resultaten är representativa. Hur vet vi att det som kommer fram i fokusgruppens samtal inte bara är ett resultat av de enskilda individer som deltar eller av gruppens sammansättning? Hade samtalen och dess innehåll kanske blivit helt annorlunda med andra deltagare? Det är förstås omöjligt att svara på. Men i vår studie har vi genomfört totalt åtta fokusgrupper med likartade förutsättningar, och ingen av diskussionerna sticker ut på ett sätt som tyder på att resultaten är helt individberoende. Tvärtom. Även mellan fokusgruppsamtal med påtagliga skillnader finns likheter och gemensamma mönster.

Sammanfattningsvis bedömer vi att den utforskande ansatsen har fungerat för att fånga centrala värden, begrepp, mekanismer och därtill variationen i t.ex. uppfattningar om och förhållningssätt till grundläggande värden bland anställda i staten. Vi kan också spåra mönster och formulera hypoteser som i vissa fall får stöd i annat underlag. Omvänt kan fokusgruppernas samtal bidra till fördjupad kunskap om uppgifter och resultat som framkommit genom andra källor.

Urval till fokusgrupperna

Deltagarna till fokusgrupperna har valts ut strategiskt. Det skapar inte samma möjligheter att generalisera resultaten som slumpurval. Vi har dock strävat efter att skapa stor variation i urvalet av deltagare och på så sätt få en så bred bild som möjligt.

De utvalda myndigheterna är olika vad gäller faktorer som storlek, verksamhet, politikområden, ålder, personalsammansättning etc. För att hantera urvalet delades myndigheterna in i fyra olika grupper. Totalt ingick 24 myndigheter i urvalet. Av dessa deltog slutligen 22 i fokusgrupperna (se bilaga 1).

Vi har genomfört två fokusgrupper per myndighetsgrupp. I den ena ingick chefer med direkt personalansvar, i den andra medarbetare utan personalansvar (fyra till sex deltagare per grupp). Syftet var att låta personer med olika perspektiv bidra med sina bilder.

Totalt deltog drygt 40 personer i de åtta fokusgrupperna. Deltagarna har valts ut av myndigheternas personalchefer. Vi konstaterar att chefer och medarbetare från myndigheternas HR- eller personalavdelningar och andra som på olika sätt varit ansvariga för myndigheternas eventuella värdegrundsarbete är överrepresenterade bland deltagarna. Urvalsförfarandet har därmed sannolikt resulterat i en begränsad variation av perspektiven. Många av deltagarna är troligtvis mer intresserade av och kunniga om värdegrundsfrågor än den genomsnittlige statstjänstemannen. Det skeva urvalet bidrar därmed troligen till att vi överskattat statstjänstemännens allmänna kunskap om arbetet med den egna myndighetens och statsförvaltningens gemensamma värdegrund.

Kompletterande underlag

I syfte att kartlägga det aktuella arbetet med värdegrund och etikfrågor bland Sveriges myndigheter genomförde Krus, med hjälp av SCB, en enkätundersökning sommaren 2009. Undersökningen ger en övergripande bild av det värdegrundsarbete

som pågår och utgör vid sidan av fokusgrupperna ett underlag för den nulägesbild vi presenterar.

Vi har också tagit del av forskning, annan litteratur och rapporter, bl.a. från Verket för förvaltningsutveckling, Inspektionen för socialförsäkringen och Utredningen om fördjupad prövning av Statens kvalitets- och kompetensråd (SOU 2004:65). Också ärenden och statistik från Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern, Arbetsdomstolen och myndigheternas personalansvarsnämnder samt SOM-institutets undersökningar har använts som bakgrundsunderlag i rapporten. Vi har dessutom intervjuat JO:s kanslichef, fackförbundet ST:s förbundsjurister samt medarbetare vid Arbetsgivarverket.

Kvalitetssäkring

Statskontoret har kvalitetssäkrat studien genom en extern referensgrupp med forskare och personer med stor kunskap om förvaltningen. Referensgruppen har mötts vid två tillfällen under arbetets gång och bidragit med idéer och synpunkter på upplägg och preliminära resultat. I referensgruppen ingick Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet, Elisabeth Gerle, adjungerad professor i etik vid Uppsala universitet och docent i etik vid Lunds universitet, Ingemar Skogö, landshövding i Västmanlands län och Helena Wockelberg, fil.dr. i statsvetenskap vid Uppsala universitet. Vi har även haft en intern referensgrupp som gett synpunkter på främst upplägg och metod. En ytterligare del av kvalitetssäkringen har bestått av kontakter med Krus, bl.a. för diskussion kring operationaliseringar och metod. Metoden har också diskuterats vid ett internt seminarium inför slutfasen av projektet.

Värdegrunden i staten – en nulägesbild

I detta avsnitt presenterar vi med utgångspunkt i fokusgruppsdiskussionerna vår bild av nuläget i ett urval av myndigheter. Nulägesbilden fokuseras på hur de anställda arbetar med, resonerar kring och förhåller sig till centrala värden och värdegrundsaspekter i den statliga förvaltningen.

Först redovisar vi hur myndigheterna arbetar med värdegrundsfrågor. Därefter presenterar vi några övergripande iakttagelser av hur chefer och medarbetare i de aktuella myndigheterna resonerar och förhåller sig till centrala värden i sina respektive verksamheter. Vilka värden som tjänstemännen faktiskt tar upp och resonerar kring redovisas i efterföljande avsnitt. Vi diskuterar även möjliga tolkningar av varför vissa värden förekommer ofta respektive sällan och kopplar diskussionen till frågan om en gemensam värdegrund inom statsförvaltningen i sin helhet. Kapitlet avslutas med en kort summering. (För en fylligare beskrivning av den samlade bilden hänvisas till sammanfattningen i början av rapporten.)

Hur arbetar statsförvaltningen med värdegrundsfrågor?

Bland de statliga myndigheter som deltog i fokusgruppsstudien är det många som har arbetat eller arbetar med värdegrundsfrågor i någon mening. Det gäller även ungefär hälften av de myndigheter som besvarade Krus enkät. Av dessa uppger dock cirka 40 procent att deras värdegrund är minst fem år gammal.

Flera av de myndigheter som var representerade i fokusgrupperna har påbörjat ett värdegrundsarbete men ännu inte riktigt kommit i gång. Ofta har myndighetens värdegrund slagits fast på ledningsnivå medan implementeringen i verksamheten återstår. Ett fåtal av de deltagande myndigheterna saknar helt

diskussioner om grundläggande värden för verksamheten. Av de myndigheter som har ett arbete kopplat till värdegrundsfrågor finns några som inte använder just det begreppet. Myndigheter kan därmed ha ett utvecklat värdegrundsarbete utan använda själva ordet. Detta bekräftas av Krus enkät, där fler myndigheter uppger att de har ett levande värdegrundsarbete än som har fastslagit en värdegrund.

Tydlig styrning men med delaktiga medarbetare

Oftast bedrivs värdegrundsarbetet genom tydlig styrning uppifrån, men många involverar medarbetarna när myndighetens värdegrund arbetas fram. Några av de myndigheter som arbetar mycket med värdegrundsfrågor har haft en ambitiös förankringsprocess, där förslag diskuterats på olika nivåer i olika skeden innan värdegrunden slagits fast på ledningsnivå. Också i de myndigheter där förankringen inte har genomförts fullt så systematiskt har medarbetarna i de flesta fall fått delta i början av processen. Endast några enstaka myndigheter säger sig ha tagit extern hjälp (t.ex. av en PR-byrå). Deltagarna i fokusgrupperna gav uttryck för att ett sådant förfaringssätt kan vara kontraproduktivt då det kan skapa motstånd i organisationen. Både chefer och medarbetare menade att medarbetarna måste få vara delaktiga i processen för att skapa goda förutsättningar att föra ut värdegrunden och få den accepterad.

HR- eller PR-fråga?

Värdegrundsarbetet drivs i flera fall av myndigheternas kommunikations- eller personalfunktioner. Det är en naturlig följd av att man ofta ser värdegrundsfrågor som antingen en fråga om kompetensutveckling eller kopplade till myndighetens utåtriktade arbete. Samtidigt menar de flesta att ledningens engagemang är en grundläggande förutsättning för värdegrundsarbetet. Myndighetens chef sätter på många sätt sin prägel på verksamheten och har därför en mycket viktig roll när det gäller att nå ut med värdegrunden i organisationen. Övriga chefer måste också visa engagemang för frågan och föregå med gott exempel.

En annan faktor som verkar ha betydelse för värdegrundsarbetet är myndighetens storlek. Krus enkät visar att majoriteten av de största myndigheterna uppger att de har utarbetat en egen värdegrund. Krus tolkning är att det beror på att dessa har mer resurser att avsätta för den typen av utvecklingsarbete. Det kan också bero på att det där krävs större ansträngningar för att nå ut till alla medarbetare än vid små myndigheter. Samtidigt har de stora myndigheterna ofta tätare kontakter med allmänheten, och i fokusgruppsintervjuerna framkom att myndigheter som har många kontakter med medborgarna sannolikt har ett mer aktivt värdegrundsarbete. Värdefrågorna hamnar i fokus på ett annat sätt när man som statstjänsteman fattar beslut som rör enskilda personer och direkt möter medborgarna. Här betonas ofta värden som rättssäkerhet, service och bemötande.

Dokument och dialog

När det gäller hur arbetet faktiskt bedrivs är det svårt att se tydliga gemensamma arbetssätt. I fokusgruppsintervjuerna framkom dock en ganska samstämmig syn på hur arbetet bör bedrivas. Att det finns utrymme för dialog och diskussion kring värdefrågor anses viktigt. Många myndigheter har tagit fram olika dokument och planer kopplade till värdegrundsarbetet. De flesta är överens om att dokumenten visserligen fyller en funktion, men för att värdegrundsarbetet ska få genomslag krävs ett levande arbete som genomsyrar hela organisationen. Uppfattningen om hur levande myndighetens värdegrundsarbete är skiljer sig dock åt. Cheferna hävdade oftare än medarbetarna att det finns ett aktivt arbete och en levande diskussion inom myndigheten.

En skillnad mellan olika myndigheter är hur frågor kopplade till grundläggande värden diskuteras. I vissa myndigheter diskuteras frågorna bara när det uppstår ett behov, t.ex. vid en speciell händelse. Andra väljer att samla medarbetarna vid särskilda tillfällen för att arbeta med värdegrundsrelaterade frågor. Båda dessa exempel visar på ett värdegrundsarbete som drivs vid sidan av den operativa verksamheten. I andra myndigheter diskuteras värdegrunden i anslutning till det dagliga arbetet.

Fokusgruppsdeltagarnas uppfattning var överlag att ett sådant integrerat värdegrundsarbete bör eftersträvas, men många ser också fördelar med att diskutera värdegrunden i anslutning till enskilda händelser.

Konkretisera värdegrunden och skapa förståelse

Flera myndigheter arbetar med att på olika sätt konkretisera värdegrunden i det dagliga arbetet. De utgår t.ex. från olika typfall eller dilemman och diskuterar olika förhållningssätt. Vissa använder rollspel och andra har anlitat teatergrupper för att visa på svåra situationer där värdegrunden kan vara till stöd. En del använder medarbetarkontrakt för att lyfta fram vikten av värdegrunden. Andra skapar särskilda arenor för intern diskussion. Flera av deltagarna menar att det viktigaste är att skapa en förståelse för varför värdegrundsarbetet är betydelsefullt. Utan den blir det väldigt svårt att nå ut till de anställda. Den vanliga uppfattningen verkar vara att den största svårigheten med värdegrundsarbete är att få värdena att genomsyra hela verksamheten.

Några deltagare pekade på att ökat erfarenhetsutbyte mellan myndigheter skulle kunna främja en gemensam värdegrund. Det finns i dag flera arenor för sådant utbyte. Arbetsgivarverket har regelbundna sektorsmöten där representanter för HR-avdelningarna träffas för att diskutera olika arbetsgivarfrågor. Det finns också ett bemötandenätverk där myndigheter som har många kontakter med medborgarna träffas för att samverka kring lärande om och utveckling av bemötandefrågor. Sedan år 2007 finns dessutom ett nätverk mot korruption, mutor och jäv.

Vissa myndigheter lyfter fram rekrytering som en sätt att arbeta med värdegrunden. Inför nyrekrytering tar myndigheten ställning till vilken värdegrund den vill att medarbetarna ska ha. Det är viktig aspekt vid rekryteringen till de myndigheter som har en tydlig roll för att försvara det demokratiska samhället, t.ex. polis- och försvarsmyndigheterna. Kandidaternas grundvärderingar ses här som en del av deras kompetens.

Tydliga interna riktlinjer efterfrågas av flera deltagare. De menade att det är bra med riktlinjer att luta sig mot när det uppstår tveksamma situationer. Andra ansåg att värdegrundsarbetet syftar till att ge statstjänstemännen ”ryggmärgsreflexer”, så att de inte ens behöver fundera när de hamnar i en svår situation. Flera myndighetsrepresentanter menade att myndighetsutövning och förekomsten av konflikter gör det nödvändigt att arbeta med värdegrundsfrågor. Särskilt i myndigheter med befogenhet att använda tvång eller våld är det viktigt att de anställda vet hur de ska agera i varje situation.

I flera myndigheter förenas värdegrundsarbetet med myndighetens arbete med mångfald och antidiskriminering. Vissa har ett omfattande mångfaldsarbete som omfattar de olika diskrimineringsgrunderna. I det arbetet betonas likabehandlingsprincipen, både externt och internt. Omvänt ser de som arbetar aktivt med mångfald att värdegrundsarbetet kan ha positiva effekter på mångfaldsarbetet (jämför Statskontoret 2010).

I fokusgrupperna framhölls också vikten av att värdegrundsarbete följs upp och många efterlyste bättre uppföljning.

Vi konstaterar slutligen att bara en av de tjänstemän som deltog i fokusgrupperna sa att värdegrundsarbetet vid myndigheten har tagit sin utgångspunkt i Krus skrift om den gemensamma värdegrunden för de statsanställda. Ytterligare någon nämnde att myndigheten har inkluderat skriften i det egna värdegrundsarbetet. Övriga arbetar med tydligt fokus på det myndighetsspecifika. I fokusgrupperna har diskussionen kring den gemensamma värdegrunden präglats av inställningen att varje myndighet måste bryta ned dessa ganska abstrakta värdeord och fråga sig vad den gemensamma värdegrunden betyder just för deras verksamhet. Det är svårt att direkt föra över den gemensamma värdegrunden till varje myndighet.

Hur förhåller sig tjänstemännen till sin myndighets grundläggande värden?

Få myndigheter arbetar med den gemensamma värdegrunden för de statsanställda. Däremot pågår en hel del myndighets-specifikt värdegrundsarbete, vilket präglas av stor variation.

Stor variation i myndigheternas värdegrunder

Hur medarbetarna uppfattar och förhåller sig till värdegrundsfrågor varierar mycket både inom och mellan myndigheterna. När vi frågade vilka centrala värden som är gemensamma i och för statsförvaltningen i sin helhet hade deltagarna i fokusgrupperna svårt att svara. Diskussionen gled i stället lätt tillbaka till centrala värden för den egna myndigheten och dess verksamhet. I den mån deltagarna talade om en gemensam värdegrund handlade det snarare om behovet av en samlad värdegrund för den egna myndigheten. Den ”gemensamma” värdegrunden blir här ett verktyg för att hantera oönskade skillnader i grundläggande värden mellan avdelningar och enheter inom en och samma myndighet.

Fokusgruppernas diskussioner visar att det pågår en del konkretisering och översättningsarbete av den typen som efterlystes ovan, från abstrakta värdeord till en verksamhetsanpassad värdegrund. Trots det uttryckte deltagarna i fokusgrupperna stor osäkerhet kring vad olika grundläggande värden innebär i praktiken. Att de sex principerna som Krus har presenterat utgör en gemensam värdegrund för hela statsförvaltningen kände bara ett fåtal av deltagarna till. När vi redogjorde för dem kunde dock de allra flesta ta dem till sig, och för vissa var de till och med självklara.

Vad myndigheternas värdegrunder ges för innehåll och hur det tolkas varierar såväl mellan som inom myndigheterna. Inte sällan saknar myndigheternas egna värdeord, och de värden som fokusgrupperna tog upp har i många fall ingen tydlig koppling till de principer som den gemensamma värdegrunden för statsanställda vilar på.

Chefer och medarbetare – olika perspektiv

I fokusgruppernas diskussioner framkom några intressanta skillnader mellan hur chefer respektive medarbetare uppfattar värdegrunden och värdegrundsarbetet vid den egna myndigheten. Deltagarna i chefsgrupperna var i huvudsak välformulerade och insatta i myndighetens värdegrund och arbetet med grundläggande värden i myndigheten. De framhöll värdegrundsfrågan som mycket viktig för myndigheten och beskrev ett relativt omfattande arbete på området. Samtidigt fyllde de "sitt" respektive värdegrundsarbete med ett brett och mångtydigt innehåll. Var gränserna går mellan värdegrundsarbete och arbetsmiljö-, kvalitets- och annat utvecklingsarbete i myndigheterna är oklart.

Jämfört med chefsgrupperna uppehöll sig medarbetarna mindre vid den egna myndighetens värdegrundsarbete. Det avspeglas bl.a. i påtagligt kortare presentationsrundor, där deltagarna ombads nämna något om värdegrundsarbetet vid sin myndighet. Medarbetarna var i flera fall inte särskilt bekanta med det värdegrundsarbete som pågår enligt cheferna. I vissa fall blev det mycket tydligt, vilket kan illustreras med ett citat från en av medarbetarna.

"Jag tror att ledningen tar upp det någon gång då och då. Men jag vet inte... Jag märker inte av det så mycket. Jag sitter inte själv och jobbar med sådana här frågor så jag är inte insatt."

I likhet med cheferna framhöll dock medarbetarna att det är viktigt att myndigheten arbetar med grundläggande värden. Samtidigt fokuserar de i högre grad än cheferna på de problem och utmaningar som arbetet möter. De pekade på att värdegrundsarbetet tenderar att bli en sidoverksamhet som saknar betydelse för kärnverksamheten. Medarbetarna ser också problem med att värdegrunden införs uppifrån och ned i organisationen. Om den inte förankras i medarbetarnas vardag och dilemman riskeras både nyttan med och legitimiteten hos värdegrunden. Berättelser om förlöjliganden och kolleger som inte tar värdegrundsarbetet på allvar förekom i flera fokus-

grupper. Många efterlyste också tydligare vägledning och en levande dialog, t.ex. om hur man ska göra när centrala värden kolliderar och vilket värde som ska prioriteras i en sådan situation.

Värdegrunden inom myndigheten och ansiktet utåt

Med frågor om hur man bemöter varandra inom myndigheten och hur de statsanställda ser på sin roll som medarbetare lyftes den interna aspekten av värdegrund och värdegrundsarbetet fram i fokusgruppdiskussionerna. Hur man ska förhålla sig och vilka värden som är viktiga i kontakter utåt diskuterades mer sällan, och då främst av och i förhållande till myndigheter med många direkta medborgarkontakter.

Samtidigt konstaterar vi att myndigheternas värdegrund och värdegrundsarbete inte sällan handlar lika mycket om hur myndigheten uppfattas utifrån som om de anställdas värderingar. I flera fall blir myndigheternas värdegrund och värdegrundsarbetet en del av myndighetens marknadsföring. Grundläggande värden kan ofta utläsas i de visioner som myndigheter presenterar på sina hemsidor.

Vikten av att myndigheten presenteras utåt på ett bra sätt framgick inte minst när grupperna diskuterade förhållningssätt till media. En deltagare framhöll t.ex. att det är mycket viktigt för myndigheten att rekryteringar sker på ett korrekt sätt så att anställningsbesluten håller vid ett eventuellt överklagande. Argumentet är här inte rättssäkerhet, utan rädsla för negativ publicitet.

Myndigheternas ansikte utåt är också viktigt vid mötet med medborgarna. Här kan tjänstemännen tvingas spela dubbla roller och beakta olika värden som kan vara svåra att förena. Å ena sidan ska de utöva sitt ämbete och kanske ta beslut som är negativa för den enskilde. Å andra sidan ska de i allt högre grad ge medborgarna god service och ett gott bemötande. Rollen som stats tjänsteman har därmed i någon mening blivit mer komplex. Ett citat från en av deltagarna illustrerar.

”Tidigare gav vi bara service inom ramarna. Service gavs på ett ’myndighetssätt’, där människor kom till myndigheten och nästan bugade och tog av sig mössan. Det är ju helt borta nu. Kunderna, som vi säger, ställer ju helt andra krav i dag. Och med all rätt. Så vi har en helt annan service och serviceroll i dag.”

Statstjänstemannarollen – demokratis väktare eller ett jobb som andra?

Samtliga fokusgrupper delade uppfattningen att statstjänstemannarollen har genomgått betydande förändringar under de senaste årtiondena. (För en mer ingående diskussion om vad statstjänstemannarollen innebär och hur den har förändrats, se t.ex. Riksdagens revisorer 1997/1998:16, Bartholdsson 2007, Bull 2006, Ehn 1998.) I stort sett alla deltagare i fokusgrupperna var eniga om att gränsen mellan den statliga och den privata sektorn med tiden har blivit alltmer otydlig. Enligt en del forskning har också statens värdegrund anpassats till näringslivet (se t.ex. Lundqvist 1997). Att deltagarna i fokusgrupperna gärna använder begrepp som ”myndighetens affärsidé”, ”kunder” och ”managementaktig styrning” kan kanske ses som ett tecken på det.

Om, eller i vilken utsträckning, förändringar av rollen som statstjänsteman är kopplad till den utvecklingen kan vi inte bedöma. Vi kan bara konstatera att de som deltog i fokusgrupperna förhåller sig på olika sätt till sitt uppdrag och sin roll som statstjänsteman, och att variationen är stor. Några deltagare uppgav att de aldrig överhuvudtaget reflekterat över att de faktiskt är statstjänstemän. En annan berättade att han var helt omedveten om att den arbetsplats han sökte sig till var en statlig myndighet. Andra har en tydlig förankring i ett traditionellt ämbetsmannaidéal och ser sig själva som byråkrater. De framhåller sin särskilda roll som statstjänsteman och vikten av att vara medveten om vem man är till för, att man som statsanställd får sin lön från skattebetalarna och att myndighetens resurser ska hanteras varsamt samt att de arbetar på regeringens uppdrag

– och ytterst på medborgarnas. Här är ett exempel på hur det kan formuleras.

”Vi pratar ofta om byråkraten som demokratins väktare. Vi är där för att värna om de demokratiskt fattade besluten. I många olika sammanhang kan jag känna att många inte vet vad en byråkrat har för roll. Byråkrati har ingen status hos gemene man. Men demokratins grundbult är en effektiv byråkrati.”

Deltagare i fokusgrupperna kan dock göra påfallande olika tolkningar av vad det innebär att man som statstjänsteman ska genomföra det som regeringen beslutat. Det framgick bl.a. i en fokusgrupp där deltagarna diskuterade genomförandet av regeringens beslut i förhållande till värden som professionell integritet, självständighet och objektivitet. Diskussionen visade att det finns väldigt olika förhållningssätt till ett uppdrag som myndigheten har. Någon menade att statliga myndigheter arbetar på regeringens uppdrag och därmed inte ska bedriva egen opinionsbildning i olika frågor. En annan uppfattar den styrning som sker från regeringen som politisk och att den därmed inverkar på myndighetens objektivitet och opartiskhet.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns en stor variation av grundläggande värden som man förhåller sig till på olika sätt, och att det finns skillnader inom såväl som mellan myndigheterna.

En gemensam värdegrund inom statsförvaltningen?

De grundläggande principer som Krus har beskrivit förekom sällan uttalat i fokusgruppernas diskussioner. Objektivitet, saktighet och likabehandling utgör ett undantag tillsammans med effektivitet och (i viss mån) service. Dessa principer, eller delar av dem, återkom ofta i samtliga fokusgrupper. De framhölls också uttryckligen som centrala värden för myndigheternas verksamhet.

Övriga fyra grundläggande principer förekom alltså sällan uttalat, men berördes ibland indirekt.

Som ett led i arbetet med att ta fram en bild av vilka värden som statsförvaltningen omfattas av har vi försökt sortera de begrepp som användes vid diskussionerna. Utgångspunkten för denna sortering är Krus sex principer. Den bild som träder fram ska ses som skissartad, av flera skäl. De principer som enligt Krus utgör den gemensamma värdegrunden för statsanställda är t.ex. inte ömsesidigt uteslutande. Det är också möjligt att inordna flera av de värden eller begrepp som förekom i fokusgruppernas diskussioner under mer än en princip. Vi har i dessa fall tolkat och placerat in aktuella begrepp med utgångspunkt i det sammanhang som de används. Men många av värdena och begreppen går inte att sortera in under någon av de sex grundprinciperna. Dessa värden är nära kopplade till det interna arbetet vid myndigheten, t.ex. delaktighet, medarbetarskap och samverkan.

Den här typen av bearbetning, där vi tolkar, kategoriserar och räknar värden eller begrepp i ett kvalitativt material, inbegriper subjektiva bedömningar och måste tas med en nypa salt. Sammanställningen ger ändå en grov indikation om vilka värden och begrepp som diskuterats mer eller mindre i fokusgrupperna. Den säger däremot inte så mycket om hur myndigheterna förhåller sig till och värderar respektive värde eller begrepp, det vill säga om det är viktigt eller oviktigt, positivt eller negativt, självklart eller problematiskt osv. Den säger heller inget om varför vissa värden förekommer ofta och andra mer sällan. Sådan kunskap förutsätter en innehållsanalys av begreppen i sitt sammanhang. Här nöjer vi oss med att helt kort diskutera möjliga tolkningar av varför vissa värden förekommer ofta respektive sällan i materialet.

Dominerande värden

De värden som diskuterades, liksom tyngdpunkten dem emellan, varierar något mellan de olika fokusgrupperna. Vi kan dock

konstatera att tre av de sex principerna intar en mer framträdande position i fokusgruppernas samtal. De är

- effektivitet (och service),
- objektivitet, saklighet och likabehandling, samt
- rättssäkerhet (legalitet).

Att de värdena diskuterades ofta i fokusgrupperna kan ha olika förklaringar.

Tänkbara tolkningar

En förklaring kan vara att deltagarna i fokusgrupperna verkligen uppfattar dessa värden som särskilt viktiga. Effektivitet är ett sådant värde. Flera deltagare framhöll det ansvar som statsanställda har att hantera myndighetens medel varsamt och klokt mot bakgrund av verksamheten finansieras genom skattemedel, dvs. medborgarnas pengar.

Effektivitet är dock ett begrepp som kan vara ganska mångtydigt. Vad deltagarna lägger i det är i de flesta fall oklart. Ibland är det mer tydligt, och i dessa fall är det ofta kostnads-effektivitet som avses.

På frågan om deltagarna ser någon förändring över tid gällande de grundläggande värdena lyfte många fram att effektivitet har blivit alltmer dominerande i statlig verksamhet, ibland på bekostnad av andra värden som t.ex. rättssäkerhet.

Att dessa värden förekommer ofta kan också bero på att de togs upp i flera av diskussionerna kring olika dilemman och utmaningar som värdegrundsarbetet möter när olika värden står emot varandra. Flera medarbetare uttryckte t.ex. frustration över att de förväntas prioritera snabb handläggning och hög produktion på bekostnad av kvalitet, engagemang och andra faktorer. I en fokusgrupp var cheferna å sin sida överens om att medarbetarna tenderar att vara för noggranna och ambitiösa, och att vissa uppgifter därmed tar för mycket tid. Både chefer och med-

arbetare uppfattar här snabb hantering (produktivitet eller kostnadseffektivitet) som ett centralt värde. Men medan cheferna värdesätter och prioriterar det, verkar medarbetarna anse att det minskar utrymmet för viktigare värden som kvalitet, engagemang och service.

En övergripande genomgång av dilemman som förekom i fokusgruppernas samtal visar att effektivitet är det värde som ingår oftast i de statsanställdas vardagsdilemman. Det finns ingen självklar eller officiellt etablerad prioriteringsordning för de grundläggande värdena. Men iakttagelsen att effektivitet ofta ses som det överordnade värdet kan betyda att en sådan prioriteringsordning finns i praktiken. Eftersom det inte finns någon officiell prioritering kan man hävda att samtliga sex principer är lika grundläggande och viktiga för statsförvaltningen. Det utesluter inte att det i myndigheternas verksamhet och vardag finns och skapas informella och kanske inte avsedda drivkrafter som bidrar till att effektivitet uppfattas som det överordnade värdet. Att det saknas en tydlig prioritering att förhålla sig till kan också innebära att, med Helena Wockelbergs ord, ett "icke obetydligt tolkningsutrymme [...] därmed [har] lämnats till tjänstemännens avgörande i ett ständigt pågående samtal om en gemensam förvaltningsetisk utgångspunkt" (Wockelberg 2008, s. 105). Båda förklaringarna är problematiska ur ett demokratiperspektiv.

Mindre vanliga värden

Demokrati, respekt och fri åsiktsbildning är värden som grupperna berörde sällan. Men det behöver inte betyda att de inte är viktiga för deltagarna. Det finns flera möjliga och sannolika skäl till att dessa inte diskuteras lika ofta.

Att demokrati diskuterades sparsamt kan vara uttryck för att det värdet uppfattas som en överordnad och självklar men abstrakt princip. Respekt kopplades i fokusgrupperna främst till bemötande av och direkta kontakter med medborgare och brukare. Bemötande diskuterades främst av de myndigheter som har omfattande medborgarkontakter, vilket endast gäller vissa av de

som medverkande. Fokus i värdegrundsdiskussionerna hamnade i stället ofta på interna förhållanden, vilket i vart fall delvis kan förklara att respekt (gentemot medborgarna) togs upp så sällan.

När det gäller fri åsiktsbildning ger vår analys en bild av lite annorlunda karaktär. Fri åsiktsbildning diskuterades sällan i fokusgrupperna. När det gjordes var det oftast i relation till media, t.ex. teve och tidningar, men också i förhållande till så kallade sociala medier som bloggar och sociala nätverk. Ofta diskuterades fri åsiktsbildning i dessa sammanhang som del av olika dilemman. Ett sådant dilemma knyter an till att stats-tjänstemannen å ena sidan inte får ägna sig åt verksamhet som skadar förtroendet för den egna myndigheten, men å andra sidan omfattas av medborgarens alla rättigheter och skyldigheter inklusive yttrandefriheten (se Lundqvist 2008 och SOU 2007:107). Dessutom finns särskilda bestämmelser om bl.a. meddelarfrihet för den som berättar om missförhållanden. I fokusgruppernas samtal förekom beskrivningar av en balansgång mellan åsiktsfriheten och lojaliteten med uppdraget och arbetsgivaren.

Det sätt på vilket fri åsiktsbildning diskuterades i gruppintervjuerna antyder möjligen att yttrandefrihet visserligen är en viktig rättighetsprincip, men att den saknar tydlig och stark förankring i myndigheternas värdegrund. I de myndighets-specifika värdegrunderna är det snarare lojaliteten mot myndigheten som betonas. Men det finns enstaka undantag, som framgår av det här citatet.

”Det finns ju en fundering kring lojalitet mot ledningen eller lojalitet mot uppdraget. Och det viktiga är ju att man måste vara lojal mot uppdraget. Men sedan har man ju även en lojalitet mot ledningen, men den kan se annorlunda ut. Den kan innebära att man kritiserar ledningen också. Här finns en diskussion som pågår.”

Fri åsiktsbildning diskuterades också indirekt i fokusgrupperna, i samband med statstjänstemannarollen. Flera menade att det inte finns en tydlig gräns mellan arbete och fritid, och att man inte kan upphöra att vara statstjänsteman när man går hem från jobbet. Särskilt om man arbetar på mindre orter i en verksamhet med många medborgarkontakter är det svårt att vara helt privat utanför arbetstid. Här är ett exempel.

”Vi pratar mer och mer om det här med att vara statstjänsteman. Det handlar om att hålla sig till professionen, att vara medveten om att man inte kommer ur sin roll fast man är ledig. Många av våra medarbetare lever i mindre orter och fattar beslut om människors ekonomi, och då går det inte att vara privatperson när man går ut genom dörren! Som chef är man medveten om det men för varje ny medarbetare är det tydligt att de inte är lika medvetna.”

Summering

Sammanfattningsvis konstaterar vi att värdegrundsfrågor är aktuella i stora delar av statsförvaltningen. Principer som t.ex. legalitet, saklighet och likvärdighet ter sig ganska självklara för de statsanställda. Men samtidigt finns en påtaglig osäkerhet om vad de sex principer som Krus har tagit fram innefattar och hur man omsätter dem i praktiken.

Vi har också konstaterat att myndigheterna arbetar med värdegrundsfrågan med olika omfattning och intensitet. Vardagliga dilemman hanteras på olika sätt. De statsanställda identifierar sig också olika starkt med rollen som statstjänsteman och som företrädare för demokratiska värden. Dessutom finns skillnader i medarbetarnas respektive chefernas syn på och erfarenhet av den egna myndighetens värdegrundsarbete. Det finns en stor mångfald och variation i de begrepp och värden som diskuteras i fokusgrupperna. Vi ser dock att effektivitet får stort utrymme och beskrivs som ett starkt och ett alltmer dominerande värde i statsförvaltningen. Fri åsiktsbildning och respekt diskuteras mer marginellt, oftast i samband med olika dilemman som statstjänstemännen ställs inför.

Utmaningar och dilemman

I Statskontorets uppdrag ingår inte att föreslå hur myndigheterna ska arbeta med värdegrundsfrågorna eller vilka områden som Krus ska koncentrera sig på i sitt uppdrag att stödja myndigheterna i arbetet. Men i vårt arbete med att kartlägga nuläget har vi stött på olika erfarenheter från och synpunkter på myndigheternas arbete med värdegrundsfrågor som kan vara av generellt intresse för myndigheternas fortsatta arbete.

Framför allt handlar det om ett antal utmaningar och dilemman med mer eller mindre starka kopplingar till värdegrundsfrågorna nu och framöver. Beskrivningarna av de olika utmaningarna och dilemmana är grova, kortfattade och ibland förenklade. Statskontoret tar inte ställning till vilka av dem som är viktigast eller hur de ska hanteras.

Utmaningar för värdegrundsarbetet

Flera förhållanden ställer särskilda krav på myndigheternas värdegrundsarbete eller påverkar förutsättningarna för att utveckla en gemensam värdegrund för statstjänstemännen. Här ska vi peka på några av dem.

-
- Av olika skäl kan en myndighet utsättas för stress, t.ex. på grund av omorganisation, flytt, minskade resurser eller ändrat uppdrag. I en sådan situation är det svårt att hålla fast vid rutiner och arbetsätt som fungerade väl tidigare. JO brukar till exempel märka en tydlig ökning av antalet anmälningar om långa handläggningstider och bristande service i samband med större omorganisationer och när vissa typer av ärenden flyttas från en myndighet till en annan. Ett utvecklat arbete med värdegrunden kan i sådana situationer vara ett värdefullt stöd för myndigheternas led-

ningar och medarbetare. Med en väl förankrad värdegrund som utgångspunkt blir det lättare att prioritera mellan olika värden och fördela om resurserna för att klara sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt trots påfrestningarna. Det kan till exempel handla om att värna rättssäkerheten i handläggningen men acceptera något längre handläggningstider, eller att lägga mindre viktiga ärenden åt sidan för att hinna med andra.

- Utvecklingen av sociala medier är en omvärldsfaktor som i allt högre grad kan komma att påverka myndigheternas verksamhet. Regeringen har uttryckt sig allmänt positivt till att myndigheterna utnyttjar sociala medier i sina kontakter med medborgarna och företagen.

”Myndigheterna måste [...] i än högre grad involvera medborgare, brukare, företag och övriga intressenter och ta till vara på deras synpunkter. En intressant utveckling i sammanhanget är myndigheternas ökande närvaro i sociala medier.” (Civil- och bostadsminister Stefan Attefall i tal den 11 november 2010.)

”Genom de nya sociala och interaktiva medier som vuxit fram de senaste åren skapas nya förutsättningar för förvaltningens kontakter med medborgare och företag.” (Prop. 2009/10:175, s. 68.)

Särskilt de myndigheter som väljer att arbeta aktivt med sociala medier för att kommunicera med medborgare och brukare behöver tänka efter hur olika värden ska upprätthållas. Det kan till exempel gälla vilken sorts information som ska spridas via sociala medier, hur innehållet ska presenteras eller hur sakligheten och opartiskheten ska upprätthållas. Men också myndigheter som inte planerar att utnyttja sociala medier aktivt kan beröras indirekt, till exempel genom att någon utomstående sprider ofullständig eller felaktig information från myndigheten. Därför kan också de myndigheterna behöva förhålla sig till fenomenet med utgångspunkt i värdegrunden. Regeringen har gett E-delegationen i uppdrag att ta fram vägledningar och rikt-

linjer för hur myndigheterna ska använda sociala medier (Dir. 2010:32). Uppdraget ska redovisas i december 2010.

- Under ett antal år framöver kommer en relativt stor del av statstjänstemännen att nå pensionsåldern. Generationsväxlingen har betydelse för värdegrunden i staten och blir en utmaning för myndigheternas arbete med den. Att många äldre statstjänstemän slutar kan innebära att en stor del av dem som har burit upp myndigheternas värdegrund försvinner och ersätts av medarbetare utan kunskaper och erfarenheter om det speciella i rollen som statstjänsteman. Det kan ställa nya krav på introduktionsutbildningens bredd och djup, liksom på åtgärder för att föra över förhållnings- och arbetssätt från äldre till yngre medarbetare.
- Också den ökade rörligheten på arbetsmarknaden och ett vidare statligt åtagande har ökat behovet av värdegrundsarbete och samtidigt gjort det svårare. I dag behöver många myndigheter medarbetare med en helt annan kompetens än den traditionella ämbetsmannaförvaltningen, men de ska också uppfylla de gemensamma kraven på statstjänstemännen. Det gäller inte minst cheferna i staten, som i allt större utsträckning rekryteras från det privata näringslivet och bär med sig en helt annan kultur och värdegrund. Också här kan det därför finnas behov av särskilda insatser för att sprida och slå vakt om den gemensamma värdegrunden.
- Inom vissa sektorer råder speciella förutsättningar för arbetet med en gemensam statlig värdegrund. Domstolarna är ett exempel. Å ena sidan har medarbetarna god kännedom om den lagstiftning som värdegrunden utgår från. Å andra sidan har domstolarna en mer självständig ställning än förvaltningsmyndigheterna, vilket kan begränsa regeringens möjligheter att styra deras arbete med värdegrunden. Till det kommer att många av de anställda har en stark professionell värdegrund, som inte utan vidare kan förenas med alla delar av den gemensamma värdegrunden för statstjänstemännen.

Motsvarande förhållande kan gälla universitet och högskolor, där den akademiska friheten betraktas som ett över-

ordnat värde i förhållande till en gemensam värdegrund för statstjänstemän. I princip samma sak gäller för myndigheter inom kultursektorn, där kulturens frihet kan ses som det överordnade värdet. Utan tvekan är forskningens och kulturens frihet viktiga värden i samhället, vilket bland annat diskuterades i Grundlagsutredningens betänkande (SOU 2008:125). I sitt förslag till ändringar av grundlagen har regeringen markerat forskningens frihet (Prop. 2009/10:80). De värden som forskningens och kulturens frihet representerar är knappast oförenliga med den gemensamma värdegrunden för staten. Men de kan ha stor betydelse för medarbetarnas identitet, och det är inte därmed självklart att de i första hand uppfattar sin roll som statstjänstemannens.

Av de här skälen är det en särskild utmaning att utveckla den gemensamma värdegrunden för statstjänstemän i domstolar, universitet, högskolor och myndigheter på kulturområdet, liksom på andra områden som är starkt präglade av särskilda värden.

- Förutsättningarna för att arbeta med värdegrundsfrågor kan variera med myndighetens storlek, och formerna för arbetet behöver anpassas till dem. Stora myndigheter kan ha bättre möjligheter att organisera insatserna och avsätta särskilda resurser, men det kan samtidigt vara svårare att nå ut till alla medarbetare i en stor organisation. Dessutom finns risken att värdegrundsarbetet blir en egen verksamhet som sköts vid sidan av kärnverksamheten snarare än integreras med den. Små myndigheter kan å andra sidan ha svårt att frigöra resurser för värdegrundsarbetet, men kan ha lättare att involvera alla medarbetare och åstadkomma en bred förankring.
-

Dilemman med den gemensamma värdegrunden

Krus har, som tidigare framgått, sammanfattat den gemensamma värdegrunden för de statsanställda i sex grundläggande principer. Även om dessa värden var för sig kan tyckas själv-

klara är det inte alltid enkelt att förhålla sig till dem i praktiken. Tvärtom är det inte alls ovanligt att statstjänstemän hamnar i situationer där två eller flera av värdena ställs mot varandra. En del av myndigheternas arbete med värdegrunden handlar därför om att uppmärksamma tänkbara dilemman och skaffa sig en beredskap för att hantera dem på ett sätt som inte skadar organisationen eller försätter tjänstemännen i svåra konflikter.

Från diskussionerna i våra fokusgrupper hämtar vi ett antal exempel som illustrerar hur den här typen av dilemman mellan de olika grundläggande principerna kan se ut i praktiken. De baseras på verkliga situationer, men har i vissa fall spetsats till eller förenklats för att göra dem tydliga. Det är alltså inte fråga om direkta citat.



- Legalitet eller objektivitet vs. demokrati

”Vi har en massa lagar och alla dessa fina ord som vi tjänstemän förväntas jobba utifrån, men i själva verket går styrning och andra intressen stick i stäv. Om jag får direktiv från regeringen som pekar i annan riktning än lagen eller order från chefer eller andra höga beslutsfattare som jobbar utifrån egna intressen så får man en konflikt mellan värdena. Det skapar en väldigt motsägelsefull arbetsplats.”

- Saklighet, objektivitet och likabehandling vs. effektivitet och service

”Likabehandling förutsätter att du ger samma service till alla, även om det kanske skulle vara mer effektivt att göra olika.”

- Fri åsiktsbildning vs. saklighet, objektivitet och likabehandling

”Vi har ju fri åsiktsbildning och vi ska visa respekt för varandra och allt det där. Men det finns en informationsavdelning som vill marknadsföra vår myndighet.”

- Saklighet vs. demokrati

”Vi ska ju inte vara regeringens språkrör, utan vi ska vara fria från den. Och där uppstår dilemman. Vad får vi säga? Vad får vi tycka? Vem får tycka? Hur ska det kommuniceras?”

- Legalitet vs. effektivitet och service

”Alla har ju ambitionen att man alltid till punkt och pricka ska följa alla regler. Men det är inte alltid möjligt. Då tvingas man välja mellan att inte klara av ett uppdrag eller att bryta mot regelverket.”

”Bra kvalitet handlar inte bara om att det ska bli juridiskt korrekt, utan också om att det ska göras snabbt och effektivt. Många handläggare har svårt att ge avkall på detaljerna och jobba snabbt. Statstjänstemännen är för nitiska.”

- Effektivitet vs. öppenhet och service

”Å ena sidan ska vi uppfylla offentlighetsprincipens regler och å andra sidan ska vi hushålla med skattebetalarnas pengar. Offentlighetsprincipen är jättebra, men den används i bland för att trakassera.”

- Objektivitet vs. demokrati

”Förut skulle vi vara mer självständiga, men nu ska vi lyssna noga på vad Regeringskansliet vill ha. Kulturen har ändrats.”

- Effektivitet vs. objektivitet och demokrati

”För oss har objektivitet alltid varit det dominanta ledordet, men effektiviteten är på framväxt, tror jag. Och då blir det kanske på bekostnad av demokrati.”

Summary

The Swedish Government has emphasised that Sweden's central government administration must be infused with a common set of values: a public service ethos. The Agency for Public Management has been commissioned to describe the current state of public service ethos in Sweden.

This report describes how civil servants and officials in various Swedish central government agencies apply basic values, and their attitude towards these values. This picture of the current state of affairs is based primarily on interviews with senior managers and officials at selected agencies.

We find that common basic values are a vital issue in Sweden's public administration. But the ways these are applied and attitudes towards them vary widely among and within the agencies. The size of an agency and the nature of its activities are two significant factors in explaining these variations. Some basic values are perceived as fairly self-evident but, at the same time, great uncertainty prevails about what they mean in practical terms. Familiarity with the notion of a common set of values is, moreover, very limited. To date, efforts have focused on aspects that are specific to the agencies concerned. In agencies where other clear values or occupational roles exist, the employees do not identify themselves as civil or public servants; rather, they identify with their own unique roles and tasks.

There is a great deal of variation, both between and within the agencies, in which basic values are applied. While some variation is unavoidable, some clear common features should nonetheless exist. To foster a common view, the Government needs to clarify which values should be applied throughout the

public administration and adopt a more concerted approach to this issue.

Referenser

- Bartholdsson, K. (2007) *Tjänstemannarollen – om betydelsen av det personliga engagemanget* i Siverbo (2007).
- Bull, T. (2006) *Tjänstefelet och den goda förvaltningen* i Marcusson (2006 a).
- Civil Service UK (2006) *Civil Service Code*.
- Dir. 2010:32 *Tilläggsdirektiv till E-delegationen (Fi 2009:01)*
- Ehn, P. (1998) *Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. Stockholm Studies and Politics No 59: Stockholm University.
- Esaiasson, P. m.fl. (2007) *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad* (3. uppl.). Stockholm/Vällingby: Norstedts Juridik.
- EUPAN (2004) *Ethics Framework for the Public sector*.
- Kompetensrådet för utveckling i staten Dnr 2009/45 *Uppdrag om utformning av ett projekt om offentligt etos* (2009-01-09).
- Kompetensrådet för utveckling i staten (2009) *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*.
- Krueger, R. A. och Casey, M. A. (2000) *Focus Groups. A practical guide for applied research* (3rd ed.). London: Sage Publications, Inc.
- Lundqvist, L. (1997) *I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:28).

- Lundqvist, L. (2008) *Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningsetiken* i Verket för förvaltningsutveckling (2008).
- Marcusson, L. (2006 a) (red.), *God förvaltning – ideal och praktik*. De lege 2006-12. Juridiska fakulteten i Uppsala Årsbok 2006. Uppsala: Iustus förlag.
- Marcusson, L. (2006 b) *God förvaltning – en rättslig princip?* i Marcusson (2006 a).
- Ministry of Finance, Finland (2007) *Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States*.
- OECD (2009) *Government at a Glance 2009*.
- Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.
- Proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*.
- Proposition 2009/10:81 *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor*.
- Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Regeringsbeslut 2009-11-12 *Uppdrag att leda och samordna ett projekt om offentligt etos (Fi2009/7223)*.
- Regeringskansliet (2000) *En förvaltning i demokratin tjänst – ett handlingsprogram*.
- Riksdagen 1997/98 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.
- Riksdagens revisorer 1997/1998:16 Förstudie *Vad menas med en tjänsteman?*
- Siverbo, S. (2007) (red.) *Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.*
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet.*
- SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse.*
- SOU 2007:107 *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.*
- SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*
- SOU 2008:125 *En reformerad grundlag.*
- SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag.*
- Statskontoret 2004:6 *Svensk förvaltningspolitik i Europa.*
- Statskontoret (2010) *Fokus på mångfald – strategisk kompetensförsörjning i staten.*
- Stensöta, H. O. (2010) *The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sectors Ethics* i Public Administration Review, March/April 2010.
- Theorell, J. och Svensson, T. (2007) *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod.* Stockholm: Liber.
- Verket för förvaltningsutveckling (2008) *Etik i medborgarnas tjänst – en antologi om förvaltningsetik.*
- Wockelberg, H. (2008) *Etik som politik, fler frågor än svar?* i Verket för förvaltningsutveckling (2008).

Övriga källor

- Dagens Nyheter *Hälften slarvar med lagen om öppenhet* (2010-09-26).
- Domar i Arbetsdomstolen.
- Justitiekanslern, årsredovisning för 2009.
- Rapporter från Inspektionen för socialförsäkringen, Riksrevisionen m.fl.
- Riksdagens ombudsmän (JO), ämbetsberättelser, statistik m.m.
- SOM-institutets förtroendemätningar.
- Statistik från myndigheternas personalansvarsnämnder och Statens ansvarsnämnd (Arbetsgivarverket).
- Tal av Civil- och bostadsminister Stefan Attefall 2010-11-11.

Intervjuer med

- Företrädare för Arbetsgivarverket
- Fackförbundet ST:s förbundsjurister
- JO:s kanslichef

Bilaga

Myndigheter i urvalet

Domstolsverket
Försvarets materielverk
Försvarmakten
Kriminalvården
Kustbevakningen
Polismyndigheten i Södermanlands län

Finansinspektionen
Kammarkollegiet
Lantmäteriet
Länsstyrelsen Dalarna
Skatteverket
Statistiska centralbyrån

Arbetsförmedlingen
Arbetsmiljöverket
Pensionsmyndigheten
Socialstyrelsen
Statens skolverk
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

Dramatiska institutet
Gentekniknämnden
Linköpings universitet
Statens beredning för medicinsk utvärdering
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

