

Hur välfärd organiseras – Spelar det någon roll?

– En explorativ studie om organisering och etik i offentlig service

Lena Agevall

Inledning

Rubriken kan verka förbryllande. Skulle en organisation kunna påverka etiken hos de som arbetar inom den? Är inte en organisation etiskt neutral? Studerar vi en organisationsplan får vi ju den uppfattningen. De rutor och linjer som beskriver organisationen säger oss ingenting som kan sammankopplas med etik.

Vi skall därför välja att studera organiseringsvariabler på en mer abstrakt nivå som ger oss möjligheten att få en överblick över den komplexitet som faktiskt föreligger då en verksamhet organiseras. Den bild som då tonar fram blir mycket mer komplex, mångtydig och motsägelsefull än vad en organisationsplan ger sken av. Organiseringsvariablerna hjälper oss att se etiska implikationer och att ställa frågor om etik och ansvar.

Det är individerna i organisationen som beslutar och handlar (etiskt eller oetiskt), men det sker inom ramen för den struktur som är resultatet av organiseringen av verksamheten. Det är därför väsentligt att inte endast studera individens etiska beteenden hur väsentligt detta än är. Vi måste också studera organiseringen av verksamheten, dvs. den struktur som bestämmer individens möjligheter och begränsningar:

Syftet med denna artikel är att visa att organiseringsvariablerna har relevans utifrån ett etiskt perspektiv och att organiseringen av en verksamhet inte är ett neutralt instrument. Beroende på hur en verksamhet organiseras kan en etisk medvetenhet både främjas och förhindras.

Den avgränsning som dock måste göras i denna uppsats är att de olika organiseringsvariablernas relevans för etisk medvetenhet hos organisationens medlemmar inte kan analyseras i hela sin vidd. Ambitionen är endast att exemplifiera att de olika organiseringsvariablerna har en relevans för den etiska medvetenheten inom organisationen.

Organisering

För att kunna få en helhetsbild på organisationen skall vi använda en modell för organiseringsprocesser som utvecklats av Lundquist (1987, 1992). Själva

organiseringen omfattar fem variabler: *Roller* utgörs av enheter i organisationens arbetsdelning. Rollen förutsätter att rollinnehavaren skall agera på ett förväntat sätt. *Procedurer* innebär metoder för styrning, beslutsfattande, koordinering etc. *Kultur* är de mer eller mindre homogena värderingar, verklighetsuppfattningar och språk som organisationens medlemmar har. *Rum* kan ses ur olika aspekter. Det kan gälla geografisk placering av verksamheter på olika orter eller inom en ort. Det kan vara en geografisk avgränsning för organisationens verksamhet (t.ex. kommun och landsting) och det kan vara utformningen av lokalerna, dess möblering, utsmyckning etc. *Strukturering* innebär att de olika organiseringsvariablerna relateras till varandra och till de resurser (information, personal, material etc.) och preferenser (t.ex. från professioner, genom förvaltningsstyrningen etc.) som utifrån kommer in till organisationen. Struktureringen fördelar t.ex. resurserna på de olika organiseringsvariablerna. Därmed bestäms fördelningen av inflytande och makt.

Resultatet av dessa processer blir organisationens prioriteter, dvs. organisationens mer eller mindre homogena idémässiga beredskap inför ställningstaganden i beslut och handlingar och organisationens kapabiliteter, dvs. organisationens förmåga att prägla sin omgivning genom kunskap, inflytande och handling.

Den tes som här framförs är att organiseringsvariablerna, beroende på hur de hanteras, kan ge olika effekter på organisationsmedlemmarnas etiska medvetenhet och i förlängningen organisationens etiska ställningstaganden. Organisationen ses som en struktur som påverkar aktörernas möjligheter och begränsningar vad gäller deras etiska medvetenhet och deras etiska/oetiska handlande. Innan vi påbörjar analysen av organiseringsvariablerna ur ett etiskt perspektiv bör det åter poängteras, att det är individerna i organisationen som beslutar och handlar och som är personligt ansvariga för sina etiska bedömningar om vad som är gott och rätt, ont och fel. Vi utgår ifrån en personansvarslinje, som innebär att individen är moraliskt ansvarig (Thompson 1987:41ff):

1. om han eller hon har orsakat något som är fel och ont, dvs. något oetiskt. Individen kan orsaka det som är fel och ont genom aktiv handling, men också genom en underlåtenhet att handla – *Kausaldelen*,
2. om individen haft insikt, dvs. förstått vad som är rätt och fel, gott och ont. Individen måste förstå vad som kan skada andra. Den individ som inte har insikt är amoralisk, medan den individ som har insikt, men ändå handlar fel och ont är omoralisk. *Insiktsdelen*,
3. om individen haft autonomi, dvs. det har funnits en möjlighet att handla annorlunda. Handlingsvalet har inte berott på tvång eller okunnighet. *Autonomidelen*. Autonomi omfattar såväl handlingsfrihet som handlingsförmåga, dvs. resurser (kunskaper, tid, pengar) för att kunna handla.

Det är viktigt att poängtera att individens ansvar vilar på premissen att ingen auktoritet eller struktur a priori kan rättfärdiggöra en handling. Det är alltid individens ansvar att bedöma huruvida ett sådant rättfärdigande föreligger (Denhardt 1988:112). Vad som är väsentligt är att organisationen som struktur

kan befrämja eller motverka individernas etiska medvetenhet och därmed även deras ansvarsmedvetenhet och etiska handlande.

Vilka normativa värden bör vi utgå ifrån, när det gäller organisering av offentlig verksamhet? Vi kan inte göra någon etisk analys av de olika organiseringsvariablerna om vi inte har en normativ utgångspunkt. Vi skall därför utgå ifrån *vårt offentliga etos*.

Vårt offentliga etos

Vårt offentliga etos¹ är ett samlingsbegrepp för de värden som bör vara styrande i all offentlig verksamhet och det inkluderar såväl demokrativärden som ekonomivärden, vilket framgår av figur 1.

Vi skall först se på innebörden av ekonomivärdena: *Funktionell rationalitet* som enkelt uttryckt innebär ”att man väljer åtgärder som verkligen leder till de uppsatta målen.” Vi skall här observera att det gäller vilka medel vi väljer inte målen i sig. En funktionell rationalitet kan därför sägas vara tom på innehåll, eftersom målen i sig inte beaktas (jfr. Lundquist 1999b:153). Vi kan med funktionell rationalitet uppfylla vilka mål som helst. *Kostnadseffektivitet* innebär att kostnaderna reduceras så mycket som möjligt *Produktivitet* innebär att resursåtgången för varje åtgärd skall vara så låg som möjligt. Det gäller relationen mellan input (t.ex. antal arbetstimmar) och output (t.ex. mängden produkter/tjänster). Produktiviteten ökar t.ex. om samma mängd personal inom barnomsorgen eller äldreomsorgen (input) skall svara för omsorgen av ett utökat antal barn eller äldre (output) eller genom att omsorgen av ett visst antal barn/äldre skall ombesörjas av en minskad mängd personal.

Vad vi här bör observera är att även kostnadseffektivitet och produktivitet är tomt på innehåll. De säger ingenting om vilka mål som uppnås eller om de uppnås. För att visa på begreppens tomhet kan vi exemplifiera med den ”funktionella rationalitet,” ”kostnadseffektivitet” och ”produktivitet” som den nazistiska förvaltningen visade i sina koncentrationsläger, dvs. i en oetisk och vidrig verksamhet (jfr. Pollitt 1993:192, jfr. Bauman 1989). Vi kan således säga att ekonomivärdena betonar att vi gör saker rätt, men inte att vi gör rätt saker. Det betyder att ekonomivärdena inte kan stå ensamma – de måste alltid sammankopplas med demokrativärdena. Dessa värden är också tre till antalet.

Politisk demokrati kan omfatta krav på såväl demokratins processer som dess substans – innehåll i de åtgärder som beslutats. Processerna består i de allmänna val av representanter som legitimerar den offentliga förvaltningen, men

DEMOKRATIVÄRDEN	EKONOMIVÄRDEN
Politisk demokrati Rättssäkerhet Offentlig etik	Funktionell rationalitet Kostnadseffektivitet Produktivitet

Figur 1. Vårt offentliga etos (Lundquist 1997, 1998a)

också i att medborgarna skall ha möjlighet att framföra sina synpunkter till förvaltningen. För att detta skall vara möjligt finns kravet på öppenhet, dvs. insyn och information om vad som händer inom förvaltningen. Öppenhet är av största vikt då den är en förutsättning för medborgardeltagandet. Vikten av öppenhet poängteras också genom den grundlagsfästa yttrandefriheten och offentlighetsprincipen, dvs. om allmänna handlingars offentlighet. Den politiska demokratins process innebär också fri- och rättigheter för medborgarna. Dessa utgör ett fundamentalt inslag i all offentlig verksamhet och medborgarnas fri- och rättigheter skall alltid beaktas (Lundquist 1997, 1998a).

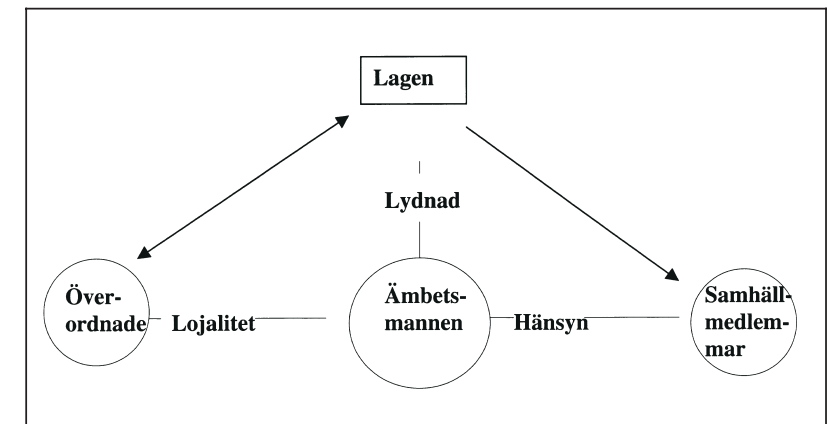
Utöver den politiska demokratins processkrav finns också substanskrav som skall beaktas inom förvaltningen. Dessa är:

- Lagens krav som kan vara utformad som allmänna målsättningar eller som preciserad detaljstyrning.
- Politikernas vilja dvs. ”viljan” hos direkt valda församlingar eller individuella rollinnehavare, eller till i parlamentarisk ordning utsedda kollektiv (t.ex. styrelser och nämnder) eller individuella rollinnehavare (t.ex. statsministern).
- Folkets val och vilja som kan vara relaterade till allmänintresset, särintressen eller klientintressen (Lundquist 1998a:91).

Det andra demokrativärdet *rättssäkerhet* innebär att förvaltningen skall beakta allas likhet inför lagen. Det innebär att alla skall behandlas lika, att förvaltningen skall fullgöra sina uppgifter med saklighet och på ett opartiskt sätt. Detta är ett värn mot godtycke. Medborgarna har rätt till förutsägbarhet och de skall ha möjlighet att hävda sin rätt (jfr Rothstein m.fl. 1995:91f).

Den offentliga etiken berör framför allt den offentliga makten och dess relation till omgivningen och *förvaltningsetiken* är en del av denna.

Väsentligt är att poängtera att samtliga värden inom vårt offentliga etos skall beaktas samtidigt. Vi måste beakta att en offentlig förvaltning är till för andra än sig själv. Detta till skillnad från vinstdrivande företag som ju drivs utifrån egenintresse. Det ställs således andra krav på en offentlig förvaltning. För de



Figur 2. Ämbetsmannens etiska grundrelationer (Lundquist 1998a:106).

offentliganställda gäller följande etiska grundrelationer, vilket framgår av figur 2.

Ämbetsmannen skall lyda lagen, vara lojal mot överordnade och visa samhällsmedlemmarna hänsyn. Problemen uppstår, då de tre kraven kommer i konflikt med varandra och/eller med värdena i vårt offentliga etos. Vad gör individen då t.ex. överordnades styrning strider mot lagen?

Roller

Precisering av roller

En organisering av en verksamhet innebär bl.a. att olika roller skapas. De kan utformas och preciseras på olika sätt och de kan relateras till varandra utifrån olika principer. Två viktiga dimensioner är rollens omfång och rollens domän. Med *rollens omfång* menas det arbetsområde som rollen skall täcka. Detta rollomfång kan variera från ett holistiskt arbetsområde till ett fragmentariskt arbetsområde. Vi kan exemplifiera ett fragmentariskt arbetsområde som ett löpande-bands-arbete, där den enskilde enbart skall utföra ett arbetsmoment i den kedja av moment som erfordras för det slutliga resultatet. Den enskilde har svårt att se den egna insatsens betydelse för det slutliga resultatet eller för helheten, dels för att uppgifterna är så avgränsade, dels för att handlingskedjan blir lång. Det är av samma skäl svårt att fastställa ansvaret – problemet med *de många händerna* förstoras.

En grundläggande orsak till svårigheten att upprätthålla etiska beteenden inom organisationer är att arbetet splittras upp på flera aktörer. När ingen har det totala ansvaret är det också svårt att finna någon som både har information och auktoritet för att lösa de etiska konflikter som uppstår. En lösning är att organisera arbetet utifrån en mer holistisk princip (Denhardt 1988:145), dvs. att utöka rollernas omfång.

Den holistiska preciseringen av rollens omfång kan exemplifieras av den traditionella hemtjänsten. Här:

... hade de gamla i allmänhet sitt fasta vårdbiträde och en i förväg bestämd hjälptid. Vilka sysslor som skulle utföras vid varje hjälptillfälle var något som kunde avgöras mellan vårdbiträdet och den gamla. Inom den bestämda tidsramen hade potentiellt *både vårdbiträde och pensionär en hög grad av inflytande över vad som skulle göras – och hur* (vilket naturligtvis inte utesluter ett ojämnt maktförhållande – åt någotdera hållet – dem emellan) (Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998:134).

Vad vi nu alltmer ser är en fragmentering av rollens omfång – en taylorisering av löpande-band-typ. Varje vårdbiträde ansvarar för en mindre del av den hjälp den enskilde får. Det blir då svårare att se helheten i den äldres situation och det är svårare att överblicka vilken hjälp den enskilde får (Szebehely 1995:93, jfr. även Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998, Silfverberg 1996 samt Pollitts 1993 diskussion om hur de nya marknadslika styrningsformerna lett till en taylorisering).

Med den andra faktorn – *rollens domän* – avses huruvida förvaltningen ses som en del av politiken eller om det görs en dikotomi mellan politik och för-

valtning. Vid en sådan dikotomi kopplas dessutom explicit eller implicit värdefrågor till politikernas uppgifter och faktafrågor till tjänstemännens. Förvaltningen uppfattas som en rent teknisk verksamhet. Detta var ett gammalt ideal som inte har någon motsvarighet i de faktiska förhållandena och det är således inte empiriskt hållbart att se förvaltningen som ett neutralt och enkelt instrument för verkställande av politikernas styrning.

Den ideologiske ideen som skilte politik från administrasjon kan i dag neppe tilfredsstille andre enn de blinde eller de som med vilje lukker øynene sine (Fredrick C. Mosher 1982:229) (Citatet hämtat från Jacobsen 1997:33).

Lipsky (1980) menar t.ex. att det är närbyråkraterna som egentligen utformar politiken. Det är dessutom omöjligt att göra en tydlig uppdelning mellan politik (val av värden) och tjänsteuppdrag (val av medel). Det finns de som menar att den enda skillnaden mellan politik och tjänstemäns beslut ligger i vem som fattar beslutet (Jacobsen 1997:39). Förvaltningen måste ses som en del av politiken enligt alla gällande definitioner av detta begrepp (Lundquist 1998a:24) och härom finns en stor enighet (se t.ex. Denhardt 1988, Lawton 1998, Rohr 1989, Rothstein 1997, Jacobsen 1997, Lipsky 1980, Cooper 1990, Campbell 1993). Att förvaltningen är en del i politiken betyder också en särskild relation till medborgarna (jfr. Cooper 1990:61), och om neutralitet överhuvudtaget skulle kunna förekomma måste frågan ställas om en sådan neutralitet vore fördelaktig och önskvärd (jfr. Lawton 1998:75).

Rollerna inom offentliga organisationer kan reduceras eller utvidgas beroende på hur de preciseras i organisering och synsätt. Rollerna preciseras genom omfång och domän. En *vid* precisering av *domänen* innebär att förvaltningen ses som en del av politiken och att värdefrågor ingår. Här blir värdena inom vårt offentliga etos tydliga. Tjänstemannen är medveten om dessa värden och förväntas också arbeta för dessa. Medborgarperspektivet blir centralt. Om en vid domän kombineras med en holistisk precisering av rollens omfång ser tjänstemannen också helheten och den egna insatsens betydelse för denna helhet. Vikten av etiska överväganden inför beslut och handlingar framstår tydligt. De två preciseringsdimensionerna förstärker varandra och befrämjar tjänstemannens etiska medvetenhet och tydliggör hans eller hennes etiska ansvar. En sådan precisering av roller benämns här moraliskt imperativ rollprecisering.

Om domänen är vid, men rollens omfång är preciserad efter en fragmentarisk princip får tjänstemannen (trots medvetenheten om att värdefrågor ingår i rollen) svårt att se den egna insatsens betydelse för helheten och det slutliga resultatet. Handlingskedjan blir lång. Det är svårare att etiskt överväga ett fragmenterat arbetsområde. Det är svårt att fastställa *vem* som i en lång handlingskedja har ansvar för vad och det är svårt att fastställa vem som egentligen orsakat en oetisk effekt. Problemet med *de många händerna* accentueras genom fragmenteringen.

Om en fragmentarisk precisering av rollens omfång kombineras med en *snäv* precisering av rollens domän innebär det en kraftig reduktion av förutsättningarna för individernas etiska medvetenhet. Här ses förvaltningspersonalen

som ett neutralt instrument som endast implementerar fattade beslut utan att engagera sig i värdefrågor. Tjänstemannen förväntas inte göra några värdeomdömen. Vårt offentliga etos aktiveras inte och förväntas inte heller vara aktivt. Medborgarperspektivet, som är centralt inom vårt offentliga etos, (jfr. Lundquist 1999a:250) blir därmed också ottydligt eller förvrängt. Fragmenteringen av rollens omfång gör att det blir svårt att se helheten eller hur den egna insatsen påverkar denna helhet. De två preciseringsdimensionerna förstärker varandra. En sådan precisering av rollen benämns här *amoraliskt imperativ rollprecisering*.

Vad händer då om en snävt preciserad domän (där värdefrågor inte ingår i rollen) kombineras med en holistisk precisering av rollens omfång? Här finns möjligheten till helhetssyn och till att se den egna insatsens betydelse för helheten. Men om inte den holistiska preciseringen av rollens omfång kombineras med värdedimensionerna inom vårt offentliga etos blir det problematiskt. Den första frågan vi kan ställa är: Vilka värden kommer då i realiteten att styra den enskildes beslut och handlingar? Här finns en risk att individernas egenetik grundad på olika religiösa eller politiska övertygelser blir styrande. Det innebär att medborgarna blir olika bemötta beroende på vem de möter.

Den andra frågan vi kan ställa är, huruvida kombinationen holistisk precisering av rollens omfång och en snäv domän, där rollen ses som ett neutralt instrument innebär att både politiker och tjänstemän kan reducera värdefrågorna. Tjänstemän som inte antas vara engagerade i värdefrågor kan reducera sitt eget moraliska ansvar med en hänvisning till att detta ansvar ligger på den politiska nivån. Politikerna kan reducera sitt ansvar genom att omformulera en etisk och politisk fråga till en administrativ och teknisk (jfr Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998:152) och/eller genom att bortse från alla ”detaljer” och fokusera på resultat. Ett sätt att reducera ansvar på hög hierarkisk nivå kan vara att överlämna alla detaljer till en lägre organisatorisk nivå. Vi skulle sammanfattande kunna säga att den holistiska preciseringen här i värsta fall kan bestå i följande: Du har ansvar för att lösa hela uppgiften/hela arbetsområdet (oavsett t.ex. ekonomiska ramar eller andra förutsättningar), men du skall göra det utan att överordnade behöver veta något om de problem som kan uppkomma. Det gäller oavsett vilka som drabbas, och oavsett om problemen blir av rättslig eller etisk art. Du skall inte engagera dig i värdefrågor – det är inte din uppgift – du skall lösa problemen/uppgifterna inom arbetsområdet. Implicit gäller då att om du inte klarar det, är det du som felat och får stå till svars.

Att skjuta ifrån sig alla detaljer till någon annan kan vara ett sätt att skydda sig själv om det senare visar sig att misstag begåtts. Det skyddar ledningen från bördan av att ha kunskap om att oetiska och onda handlingar förekommer i organisationen. Ett välkänt fenomen är att den centrala ledningen inte vill ha dåliga nyheter och att den som är budbärare straffas. Samvetsgrannhet är då inte det som efterfrågas och belönas. Det som istället belönas är ett mer ”flexibelt” beteende (Jackall 1988:20f). Beteendet tycks bygga på tanken att det man inte vet om, kan man heller inte vara ansvarig för. Att inte vilja känna till de problem som uppstår är ett sätt att försöka reducera sitt ansvar. Det är ett aktivt ställningstagande att inte inhämta några kunskaper. Problemet har upp-

märksammats inom privata företag, men vi kan identifiera liknande fenomen inom den offentliga sektorn. Ett citat från Campbell (1993) illustrerar Reagan-administrationens sätt att stänga ute tjänstemännen från policyprocessen:

They didn't want analysis. They pretty much knew what they wanted to do. So, an analytic piece which either said 'Yes, you're right, go ahead' or 'No, you're wrong, this is going to create havoc' wasn't the kind of thing they needed. They didn't want to hear if it was wrong. And, if it was right, it was a waste of time to do the analysis (Campbell, 1986, p. 185) (Citatet hämtat ur Campbell 1993:117).

I allt högre grad har marknadsmekanismer som bygger på ekonomisk teori inkorporerats i organiseringen av offentlig förvaltning. I enlighet med ekonomisk teori och praktik analyseras organisationen som ett antal ”black boxes” eller ”svarta lådor,” där det är viktigt att identifiera ett antal resultatenheter för att kunna mäta input och output (jfr. Gustafsson 1994:128). Vad som händer i ”lådorna” är inte intressant. Public Choice teoretiker t.ex. Niskanen förespråkar en kontroll av budgeten genom att bortse från detaljer, och procedurer etc. Budgetprocesserna skall anpassas så att de leder till det önskvärda resultatet – kontroll över deficit (Campbell 1993:121). Lawton (1998:60) kritiserar de nya marknadsinspirerade organisations- och styrsystemen med fokus på resultat. Han menar att det finns en fara i att kasta ut ”process-babyn” med badvattnet. Risken med ett ointresse av vad som händer i ”lådorna” är att demokrativärdena åsidosätts. Organisationen signalerar ju att det endast är ekonomivärdena som är av betydelse. Det befrämjar inte individernas etiska medvetenhet. Om man bortser från ett oetiskt beteende bara för att arbetet blir utfört, signalerar man att etiskt beteende inte är något som värderas högt inom organisationen (Cooper 1990:176). En snäv precisering av rollens domän – som innebär att värdefrågor inte ingår – leder till en *amoralisk imperativ rollprecisering*. Detta gäller oavsett hur rollens omfång preciserats.

Precisering av ansvar

Etik och ansvar förutsätter varandra och man kan säga att det ena inte kan existera utan den andra. Det är därför lika viktigt att diskutera ansvar som etiska koder (jfr Cooper 1990, Bauman 1989).

Individen tilldelas en roll i organisationen och denna roll är mer eller mindre tydligt preciserad vad gäller domän och omfång. Till rollen knyts också ansvar. Vad som är viktigt att beakta är att det är individen, dvs. rollinnehavaren som har ett personligt ansvar. En roll kan inte ha något ansvar. Vad betyder då detta ansvar? Termen ”ansvar” är som vi skall se mångtydig och en precisering blir nödvändig. För att kunna differentiera mellan olika dimensioner av begreppet bryter vi ned det i olika ansvarsbegrepp.

Cooper (1990) introducerar två typer av ansvar: Objektivt ansvar och subjektivt ansvar. *Subjektivt ansvar* är det ansvar som individen upplever/känner att hon har. *Objektivt ansvar* är ett ansvar som påförs individen av några/någon annan

Norm och verklighet vid precisering av ansvar

Vi skall först se på det objektiva ansvarets vikt. Begreppet objektivet ansvar inkluderar *ansvar inför* någon eller några vad gäller *ansvar för* särskilda uppgifter (förpliktelser). Förpliktelsen är det centrala, dvs. ansvaret för uppgifterna. Ansvaret inför någon är ett sätt att garantera att förpliktelserna fullföljs. Den offentliganställda är ansvarig inför sina överordnade och inför politikerna. Detta innebär ett ansvar för såväl beredning och förslag till beslut som implementering av beslut. De politiska besluten kan vara av Riksdagen fastställda lagar eller ett särskilt direktiv för verkställande. Ytterst innebär ansvaret en plikt att vidmakthålla grundlagarna (Cooper 1990:61ff).

Men de offentligt anställda är också ansvariga inför medborgarna för att urskilja, förstå och överväga deras preferenser, krav och intressen. Tjänstemannen måste kunna förklara sitt handlande inför medborgarna och då kunna hänvisa till allmänintresset eller medborgarnas önskemål. Även om denna typ av redovisning inte är så vanligt förekommande utgör den en fundamental förpliktelse, då medborgaren är suverän och tjänstemannen är deras förtroendeman, dvs. tjänstemännen har en roll och en förpliktelse som de i den moderna demokratin delar med de valda politikerna. Det objektiva ansvaret inför av Riksdagen beslutade lagar är inbyggt i denna förtroendemannaroll och det utgör en ständig påminnelse om att det är på medborgarnas vägnar som den offentliga verksamheten existerar (Cooper 1990:61). Lundquist (1999b:156) menar att "[m]an kan se det som att ämbetsmannen i första hand är medborgare som har ett ämbete som en del av sin medborgaruppgift".

Cooper påpekar särskilt att det objektiva ansvaret rymmer både en praktisk del och en etisk del. Vi förväntar oss att en tjänsteman skall kunna förklara sitt handlande både utifrån ett praktiskt perspektiv som t.ex. funktionell rationalitet, produktivitet, kostnadseffektivitet och utifrån ett etiskt perspektiv som t.ex. rättvisa, jämlikhet, frihet, mänsklig värdighet, sanningsenlighet, demokrati etc. Den ansvarige tjänstemannen måste kunna svara för båda perspektiven, men det etiska kravet överväger om handlingen skall kunna bedömas som ansvarsfull. Det praktiska perspektivet och de praktiska motiveringarna är aldrig tillräckliga i sig självt (Cooper 1990:62).

Sammanfattningsvis innebär det objektiva ansvaret: ett *ansvar inför* överordnade, politiker/lagen och medborgarna vad gäller *ansvaret för* de uppgifter som rollen föreskriver. Vi ser att denna beskrivning av objektivet ansvar svarar mot ämbetsmannens etiska grundrelationer (se fig. 2). Men vad gör tjänstemannen om de olika etiska grundrelationerna kommer i konflikt med varandra eller om det förekommer felaktiga och onda beslut och handlingar inom organisationen. Den enskilde individen kan här inte från säga sig sitt etiska ansvar genom att hänvisa till att "det är inte mitt arbetsområde" – "det är inte mitt bord." Individen har också ett ansvar som går utöver den roll som hon innehar. Den enskilde har ett *reellt ansvar för helheten* (Agevall 2000), vilket innebär en skyldighet att reagera på det som är fel och ont inom organisationen, dvs. att visa ämbetskurage.² Med denna utvidgning av ansvaret för förpliktelser får vi följande ansvarsprecisering för rollinnehavaren:

- ett *ansvar inför* överordnade, politiker/lagen och medborgarna
- vad gäller *ansvaret för* de uppgifter som rollen föreskriver.
- vad gäller det *reella ansvaret för helheten*.

Det är normen för det ansvar som åläggs offentligt anställda, dvs. en *moraliskt imperativ beskrivning*. Är det i praktiken alltid detta ansvar som åläggs de offentligt anställda? Avvikelse från normen kan förekomma. Nedanstående citat är hämtat från en politiker i en kommun som genomfört den så kallade *Beställar-Utförar-Modellen*, BUM, som innebär en funktionsuppdelning mellan beställare och utförare och syftar till att dra en tydlig linje mellan politik och förvaltning (jfr. Blom 1998):

Utförarna ska inte göra saker och ting så bra som möjligt, utan göra det man fått beställning på. Annars finns en risk att man jobbar mer än vad man fått betalt för. Det är inte utförarna som ska bestämma kvaliteten, det är beställarna (Politiker i omsorgsnämnden ur Blom 1998:114).

Hur kan uttalandet tolkas utifrån ett etiskt ansvarsperspektiv? Att bara "göra det man fått beställning på" speglar synen på att rollens domän preciseras som att utförandet är en rent teknisk uppgift. Utföraren är ett neutralt instrument som endast genomför det beställaren beställt. Hur skall den andra meningen tolkas? "Det är inte utförarna som ska bestämma kvaliteten, det är beställarna." Om vi ser på begreppet kvalitet måste det rimligtvis innehålla både en praktisk och en etisk dimension. Uttalandet innebär därmed att utföraren inte förväntas göra några egna etiska överväganden. Det etiska ansvaret *för* uppgiften skulle då ligga hos beställaren! Detta synsätt innebär en avvikelse från personansvarslinjen. Kvaliteten måste ju dessutom gälla den service eller behandling som riktar sig till medborgarna. Uttalandet kan också tolkas som att utföraren inte har något *ansvar inför* medborgarna/klienterna. Vi ser att preciseringen av rollens omfång och rollens domän påverkar preciseringen av det ansvar som åläggs personalen.

Funktionsuppdelning innebär en fragmentering av rollernas omfång, och organisationen av BUM har ofta inneburit en förändring av rollens omfång från ett holistiskt arbetsområde till ett mer fragmenterat. Fragmenteringen blir ett problem vad gäller ansvarsfrågan:

Det innebär ju svårigheter eftersom jag sitter med ansvaret för att se till att den här insatsen är som den är beställd, att den utförs på det sättet. I sämsta fall kan det ju vara så att vi i efterhand får veta att det inte har varit någon kontakt på ett antal veckor på grund av sjukdom eller för att man inte har tyckt att det har behövts. Sedan ska vi följa upp insatsen och märker att det är rätt katastrofalt i en familj, och är då ansvariga för att insatsen borde ha funnits där, men inte har funnits där (Socialarbetare vid utredningsenhet ur Blom 1998:148f).

När det gäller det reella ansvaret för helheten kan vi se avvikelser genom de krav på lojalitet mot organisationen som ställs och som genom olika former av sanktioner resulterar i den tysta förvaltningen³ (se t.ex. Lundquist 1998a). Problemet har ansetts så stort att det nu införts en föreskrift om anmälningsplikt i Socialtjänstlagen:

Var och en som är verksam inom omsorger om äldre eller människor med funktionshinder skall vaka över att dessa får god omvårdnad och lever under trygga förhållanden. Den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande i omsorgerna om någon enskild skall genast anmäla detta till socialnämnden... (Socialtjänstlagen 1980:620 § 71a).

Vi kan konstatera att avvikelser från ansvarsnormen förekommit vad gäller preciseringen av det ansvar som åläggs personal inom offentlig förvaltning. Det betyder att vi inte kan ta för givet, att det ansvar som preciseras av den enskilda förvaltningsorganisationen är en moraliskt imperativ beskrivning. Vi inför därför begreppet *formellt ansvar* för den precisering av personalens ansvar som sker inom den enskilda förvaltningsorganisationen. Detta formella ansvar kan uppfylla normen om en moraliskt imperativ beskrivning, men det kan också i olika grad avvika från den. Dessa avvikelser kan förekomma i olika grad vad gäller *ansvaret inför* någon/några, *ansvar för* uppgifterna, och det *reella ansvaret för helheten*. Det innebär att vi måste ha ett teoretiskt begrepp även för den från normen avvikande preciseringen av ansvar.

Eftersom etik och ansvar är fenomen som är ömsesidigt beroende av varandra måste varje avvikelse från ansvarsnormen betraktas som ett hinder för individernas etiska medvetenhet. Varje form av avvikelse från ansvarsnormen benämnes därför som en *amoralisk precisering av ansvar*.

Etisk medvetenhet och subjektivt ansvar

Hur påverkas då individerna av preciseringen av det formella ansvaret? Vi skall fokusera den andra faktorn i Coopers (1990) ansvarsbegrepp – det subjektiva ansvaret. Det subjektiva ansvaret består i den känsla av ansvar och den övertygelse om ansvar som den enskilde individen har. I det subjektiva ansvaret reflekteras också den professionella etik som individen utvecklat genom sin utbildning och erfarenhet (Cooper 1990:71).

När det formella ansvaret preciseras moraliskt imperativt innebär det att ansvaret kopplas till vårt offentliga etos och till tjänstemannens etiska grundrelationer. En sådan ansvarsprecisering tydliggör individernas etiska ansvar, och påverkar därmed det subjektiva ansvar som individen känner att hon har.

Vad händer då om det formella ansvaret preciseras som amoraliskt imperativ? Vi borde kunna förutse några olika effekter. För det första hamnar den individ, som tidigare socialiserats till vårt offentliga etos, i en rad återkommande etiska dilemman, där det subjektiva ansvaret inte överensstämmer med det formella ansvaret. För det andra kan det innebära, (kanske som en följd av dessa ständiga etiska dilemman) att individernas etiska medvetenheten successivt reduceras och att deras subjektiva ansvar anpassas till det ansvar som preciserats som amoraliskt imperativ. Anpassningen leder till en lägre moralisk nivå – till en *moralens nivellering* (Agevall 2000).

För de individer, som aldrig tidigare socialiserats till värdena inom vårt offentliga etos, uppstår ett vakuum – som kan fyllas med vilka värden som helst (jfr. Cooper 1990:75). Den uppenbara risken är att en amoraliskt imperativ precisering av det formella ansvaret kan leda individen till att förlita sig på att

de etiska övervägandena och det etiska ansvaret fullgörs av en auktoritet. Det egna subjektiva ansvar man känner eller tror sig ha kan då utvecklas till ett *tekniskt ansvar*, där det ”är handlingens teknologi, inte dess innehåll, som är föremål för bedömning av gott eller ont, lämpligt eller olämpligt, rätt eller fel” (Bauman 1989:222).

Procedurer

Den vanligaste formen för både styrning och koordinering är regler och rutiner. Rutiner består av ett set av regler. Rutiner reglerar ofta processer, dvs. de ger anvisningar för att en uppgift skall utföras på ett visst sätt eller i en viss ordning. De kan bestämma vad en uppgift skall innehålla och hur den skall göras etc. I detta avsnitt skall exempel ges på att regler och rutiner har relevans utifrån ett etiskt perspektiv. Vi skall se på några olika aspekter, såsom rollinnehavarnas autonomi, kongruens i styringskedjan, reglers innehåll, reglers konsekvenser och incitamentsstrukturer/sanktioner som signalerar tysta regler om tystnad.

Rollinnehavarnas autonomi

Regler och rutiner påverkar bl.a. graden av autonomi, dvs. individens handlingsfrihet och handlingsförmåga. Regler kan vara detaljerade och stängda, dvs. beslutet eller handlingsmöjligheten anges direkt i reglerna/rutinerna. Det val som den enskilde kan göra är att följa eller inte följa regeln/rutinen. Men reglerna/rutinerna kan också vara öppna och därmed ge ett godkänt handlingsutrymme (Agevall 1994).

Den enskilde rollinnehavarens autonomi kan reduceras på två olika sätt, dels genom reducerad handlingsfrihet, dels genom reducerad handlingsförmåga. En reduktion av handlingsfriheten kan ske genom en detaljstyrning med stängda regler/rutiner som gör att handlingsfriheten minskar. Vi skall illustrera fenomenet med exempel från äldreomsorgen, som influerats av marknadstänkandet och som blivit alltmer uppgiftsstyrd och där vårdbiträdenas görande regleras i detalj. De blir förprogrammerade (jfr. Agevall 2000). De har egentligen inget godkänt handlingsutrymme för att anpassa innehållet i uppgifterna till den äldres önskemål och vilja. De är också (trots socialtjänstlagens föreskrifter om att insatserna⁴ skall ges med respekt för individens självbestämmande och integritet) styrda av ”*Du får inte hjälpa den enskilde med – regler.*” Här kan vårdbiträdena reagera på olika sätt, antingen hänvisar de till reglerna och följer dem eller överskrider de reglerna:

Den privata firman går inte till apoteket för att hämta medicin, till konditoriet för att köpa en färsk bulle eller till fiskaffären för att köpa färsk strömming, berättar vårdbiträdena. Det gör många många av dem, trots att de inte får (Silfverberg 1996:113).

Om det är städning en dag och de hellre vill ha bullar, då kanske jag bara dammsuger och så bakar jag bullar, så tar det lika lång tid (Silfverberg 1996 :114).

I citatet talas här om ”lika lång tid”. Tiden är en resurs som påverkar handlingsförmågan, dvs. den andra dimensionen i autonomibegreppet. Denna resurs kan

reduceras genom besparingar och rationaliseringar men också genom hur man beräknar ”tid”. Deltagare i en FoU-cirkel om Etik i bemötande⁵ talar om scheman, där personalens ”förflyttningstid” inte räknas in. Är avstånden stora, tar förflyttningen mycket tid. Den tiden inkräktar på den arbetstid de får för de uppgifter de skall utföra hos brukaren. (Hemtjänstinsatser beslutas inte längre i ”hjälpstid” till den äldre utan istället som preciserade tjänster). När funktionsuppdelningen gjordes mellan handläggare (som skulle göra biståndsbedömningen) och enhetschef (som skulle vara verksamhetsansvarig för omsorgen) genomfördes var skälet att det skulle öka rätts säkerheten i besluten om bistånd. Men vad den enskilde i realiteten får blir osäkert.⁶

Brukarna upplever effekten både av personalens reducerade handlingsfrihet och deras reducerade handlingsförmåga. En deltagare i FoU-cirkeln berättar att en äldre kvinna sagt till henne: ”Jag kan lägga mig nu klockan fyra – för ’natten’ [nattpersonalen] är ju bara två.” Det är viktigt att beakta att en begränsning av personalens autonomi i en service- och omsorgsverksamhet även kan begränsa den berörde medborgarens grad av autonomi.

Kongruens i styrningskedjan

Regler och rutiner som appliceras inom den enskilda offentliga organisationen kan överensstämma mer eller mindre med den förvaltningsstyrning som sker genom av riksdagen stiftade lagar. Vi har i ovanstående avsnitt fångat ett exempel på bristande överensstämmelse mellan förvaltningsstyrningen och organisationsstyrningen. Socialtjänstlagens föreskrifter om att insatserna skall ges med respekt för individens självbestämmande och integritet står inte i överensstämmelse med en organisationsstyrning som innefattar – *Du får inte hjälpa den enskilde med – regler*. En sådan inkongruens i styrningen skapar etiska dilemman för vårdbiträdena, som därmed tvingas bryta antingen mot förvaltningsstyrningen eller organisationsstyrningen.

Ett annat exempel på att kongruensen i styrningskedjan är tveksam hämtas från socialtjänsten i en kommun som organiserat verksamheten enligt BUM. Det gäller funktionsuppdelningen inom socialt arbete. Socialt arbete kräver en helhetssyn på den utsatte medborgarens livssituation och detta har poängterats både i förarbetena till 1982 års Socialtjänstlag och Socialutredningen (SU). Denna helhetssyn skulle uppnås genom ”samordnade insatser i en organisation med så låg grad av funktionsuppdelning och specialisering som möjligt” (Blom 1998:144). Den aktuella kommunens organisering av socialtjänsten kom, genom BUM att stå i kontrast till den organisationsmodell som lagstiftaren och Socialutredningen förespråkade (Ibid.s. 114).

Det förekommer även vad som kan kallas ett brott i styrningskedjan. Det sker exempelvis när kommuner och landsting motiverar ett avslagsbeslut enligt lagen om *Stöd och service till vissa funktionshindrade*, LSS, med att ekonomiska resurser saknas. Detta visar på allvarliga brister i den enskildes rätts säkerhet (Bengtsson 1998:196). Organisationens resursproblem sammanblandas med den enskilde medborgarens/klientens behov av stöd och service. Det är ett tydligt exempel på hur förvaltningar utgår från ekonomivärden och bortser från

demokrativärden. Nedanstående exempel kan få illustrera hur en etisk konflikt uppstår då ekonomivärdena tar överhanden:

Man tittar på pengarna i första hand och klienterna i andra hand. Vi har två projekt på gång. En kille jobbar med vuxenärenden; att försöka minska antalet HVB-placeringar så mycket som möjligt. Då börjar man närma sig den här problematiken. Hur mycket ska man säga nej till? Vad är det som är rimligt? Vilka ska få möjlighet att åka på behandlingshem? Vilka ska man sälla bort för att spara pengar? (Enhetschef vid utredningsenhet ur Blom 1998:218).

I *Lindquists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder* (SOU 1999:21:107) finns följande citat från en person som upplevt att lagar och regler inte följs:

Är det en demokrati vi lever i när det finns handläggare som inte använder de lagar och regler som våra valda riksdagsledamöter har instiftat? (SOU 1999:21:107).

Ett sådant beteende från tjänstemännens sida är givetvis varken rättsligt eller etiskt acceptabelt. Det innebär ett brott mot lagen och ett dåligt bemötande av medborgarna:

Medborgarna är demokratins herrar och har ett kollektivt ansvar för att den fungerar. När medborgaren som brukare kommer till en offentlig institution – försäkringskassan, sjukhuset, socialförvaltningen, osv. – är det en av ägarna som kräver sin rätt, och han ska behandlas därefter (Lundquist 1999a:253).

Reglers substantiella innehåll

Reglers innehåll kan också skapa etiska problem. Vi skall se på ett exempel, där en hälso- och sjukvårdsnämnd skickat ut en broschyr om *gömda patienter*. I en passus föreskrivs följande:

Som läkare eller sjuksköterska kan man uppleva det som en etisk konflikt att vägra en person sjukvård även om behovet inte är akut och särskilt om det gäller barn. Det finns sjukvårdspersonal som utanför landstinget och helt ideellt ger sjukvård till gömda personer. Detta är naturligtvis helt i sin ordning och strider inte mot några regler, men om man använder landstingets resurser för att ge gömda utlänningar vård som inte är akut, kan det ses som trolöshet mot huvudman (Vårdfacket 1999-09-06).

Skrivelsen i sin helhet och inte minst ovanstående avsnitt resulterade i protester och en motion till Vårdförbundets kongress, där motionärerna hänvisar till de etiska koderna för sjuksköterskor, barnmorskor och biomedicinska analytiker:

där respekten för människors lika värde och rättigheter utan åtskillnad på grund av etnisk tillhörighet, ras, trosbekännelse, ålder, kön, politisk åskådning eller social ställning är central för utövandet av hälso- och sjukvård och laboratorieverksamhet (Vårdfacket 1999-09-06).

Det finns också exempel på att innebörden i regler och föreskrifter successivt förändras.

’Samtal’ finns ju inte idag som någon form av insats inom äldreomsorgen. Det finns bara ’tillsyn’ att man tittar in och ser att allt är bra, att de klarat att klä sig t.ex. Lagen är ju densamma, men dess tillämpning har ju förändrats” (Deltagare i FoU-cirkel)⁷

I besparingssyfte har många kommuner formulerat egna riktlinjer, där de definierat bort vissa insatser t.ex. matinköp och städning. Pensionärer som endast behöver hjälp med dessa insatser hänvisas att köpa service av privata firmor. Den pensionär som inte har råd med detta uppmanas att söka socialbidrag för kostnaderna (Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998:132).

Reglers konsekvenser

Reglers och rutiners konsekvenser kan komma att innebära en ”maktutövning” gentemot medborgarna. En FoU-cirkel deltagare⁸ menar, att sökorden som skall användas i ankomstsamtalen styr vad som kommer med. Vid tidsbrist lyssnar personalen endast på det som sökorden anvisar. Men den gamla vill kanske berätta något helt annat! Fenomenet kan illustreras med ytterligare ett exempel:

Jag kunde känna att jag motade folk i telefonen, och som det är ibland när klienter ringer; de vill att någon lyssnar på dem och det kan ta en timme. Då var jag ibland snar och klippa av samtalet och inte benägen att höra mer än precis det jag behövde veta för utredningen. Men för överlevnads skull, för att kunna utföra arbetet (Socialarbetare vid utredningsenheten ur Blom 1998:186).

Styrda ankomstsamtal i kombination med reducerad handlingsförmåga t.ex. genom reduktion av resursen tid, kan utgöra hinder för det goda mötet. Det goda mötet kännetecknas av att det är den enskildes berättelse som är utgångspunkt för samtalet och för ett gott bemötande behövs tid (SOU 1999:21:105ff).

Sanktioner som ger tysta regler om tystnad

Inom offentlig förvaltning bör incitamentsstrukturerna understryka och stödja de värden som ingår i vårt offentliga etos och tydliggöra tjänstemannens etiska grundrelationer. Normen blir då att incitamentsstrukturerna skall förstärka beteenden som är demokratiskt-etiskt rationella (Agevall 1998). Det reella ansvaret för helheten innebär att den enskilde visar ämbetskurage genom att reagera om, det sker något brott mot de offentliga värdena, dvs. mot det som är ont och fel inom en offentlig organisation.

Här skall den enskilde tjänstemannen vända sig till överordnade, det är både en rättighet och en skyldighet. En sådan *väckning* är alltid det första steget individen bör ta. Om inte den överordnade reagerar alls eller reagerar negativt på själva budskapet finns möjligheten för tjänstemannen att *vissla*. Detta innebär att en överordnad myndighet informeras eller att allmänheten informeras genom att information lämnas till media. Visslandet sker öppet och individen kan omedelbart identifieras av sina överordnade. Sara Wagnerts information till allmänheten om att äldre vanvårdades är ett exempel på vissling. Hon visade ämbetskurage och tog sitt reella ansvar för helheten. Visslande är en oundgänglig del i en vidare diskussion om ansvar, god ledning och etik i organisationer (Lawton 1998:113).

Uppgifter kan också lämnas anonymt för publicering genom så kallade läckor – *viskning*. Det finns fler sätt för den enskilde att reagera på olagligheter och

oetiskt beteende men väcka, vissla och viska är de mest okontroversiella åtgärderna inom svensk förvaltning. Den svenska tryckfrihetslagstiftningen tar stor hänsyn till informatörer. Ämbetsmannen får alltid informera massmedierna utom i speciella fall (när det gäller rikets säkerhet eller när tystnadsplikt föreskrivits i lag). För den tjänsteman som viskar anonymt skyddas hans eller hennes anonymitet bl.a. genom att det inte är tillåtet för någon myndighet att efterforska vem som lämnat ut uppgifterna. Vikten av viskandet har framgått av de ”affärer” som avslöjats genom anonyma meddelanden från ämbetsmän (Lundquist 1998a:114).

Vi kan sammanfattande säga att ämbetskurage är en förutsättning för ansvaret inför medborgarna och inför överordnade/politikerna/lagen. Öppenheten om vad som sker i förvaltningen liksom medborgarskapsperspektivet och allmänintresset är väsentliga aspekter i en politisk-demokratiskt styrd organisation.

Väsentligt är *vilka värden* som prioriteras och belönas inom ramen för incitamentsstrukturerna. Det blir dessa värden som uppmärksammas som viktiga. Det är t.ex. viktigt att belöna ämbetskurage. En sådan belöning får en dubbel betydelse. Både ledningen som utdelar belöningen och den anställde som erhåller den kommer att utgöra goda exempel eller modeller för etiska beteenden inom organisationen. Den som belönas ger exempel på vikten av etiskt mod och styrka och den ledning som delar ut belöningen uppmuntrar andra individer i organisationen till etiskt ansvar (Cooper 1990:177f, jfr. Lundquist 1998a). En ledning som positivt lyssnar på intern kritik visar gott ledarskap.

Det förekommer dock att ämbetskurage bestraffas. Det signalerar ”tysta regler” till personalen som direkt motverkar *det reella ansvaret för helheten*. Ett problem som uppmärksammas alltmer är den tysta förvaltningen. I en studie som Arbetslivsinstitutet gjort sägs det att:

Trots att offentligt anställda i lag har rätt att öppet kritisera sin arbetsplats är rädslan och tystnaden mer utbredd där än i den privata sektorn...(Dagens Nyheter 1999-09-17).

Anställda inom offentlig förvaltning kan utsättas för sanktioner, om de gör sin plikt genom att väcka. De ses som obekväma gnällspikar och budbäraren straffas. Om de visslar händer det, att de blir utsatta för sanktioner som t.ex. utebliven löneökning, omplacering eller avsked (jfr. Lundquist 1998a). Några exempel får illustrera fenomenet:⁹

En ämbetsman upptäcker oegentligheter inom kommunen och anlitar Komrev. För detta får hon kritik av kommunens högsta politiker! ... (Smålandsposten 1999-09-22a).

[En politiker agerar i] lagens utmarker genom att offentligt ge uttryck för sin misstanke att någon kommunanställd var pressens källa (Smålandsposten 1999-09-22a).

Förvaltningschefen lämnar sin tjänst:

Avskedet sänder...en obehaglig signal till andra chefer och anställda...Frågan är vem som har civilt kurage nog att nästa gång tala med Komrev eller att läcka ut för politikerna misshaglig information till tidningar om kommunen svarar med att spekulera offentligt om källor eller ge rättrådiga tjänstemän sparken? (Smålandsposten 1999-09-22a).

De berörda politikerna hade ett informationsmöte för de anställda:

Efter informationen reste sig hela personalen och gick därifrån med orden ”vi tror inte på er”, säger en som jobbar på förvaltningen men som vill vara anonym av rädsla för vilka konsekvenser det kan få att kritisera politiker öppet (Smålandsposten 1999-09-22b).

Nedanstående exempel kan illustrera hur en budbärare blir boven:

Vad får en rektor säga när han skall berätta för sin personal vad man står inför för konsekvenser av en tioprocentig budgetnedskärning på en skola på ett år?

Rektorn hade analyserat situationen för sin personal i ett tjänsteutlåtande:

... neutralt och återhållsamt i tonen, men med nödvändighet ganska förfärande i sak: tre miljoner av trettio betyder minst tio lärare. Tjänsteutlåtandet blev inte så populärt bland alla politiker...

... Plötsligt befann sig hans analys hos massmedia, som ställde frågor om konsekvenserna. Frågor som han besvarade neutralt men rakt. Han bekräftar att det kommer att handla om ett antal uppsägningar. Då får han veta att ”det blåser kring honom”. Än en gång får en skolledare tecken på att det inte är populärt att svara på tilltal när massmedia hör av sig. Än en gång får en skolledare veta att budbäraren är boven, fast budskapet är resultatet av beslut tagna av andra instanser (Skolledaren 9/99).

Repressalier, hot om repressalier och rutiner som begränsar yttrandefriheten är brott mot demokrativärdena inom vårt offentliga etos. Brott, som har förödande effekter på förvaltningsorganisationen eftersom förvaltningen blir tyst och risken för blind lydnad ökar. Blind lydnad innebär att en individ lyder oavsett vad handlingen innebär.¹⁰ Individen upplever inget personligt ansvar utan bedömer sina prestationer utifrån hur väl auktoritetens önsknings uppfylls. Här kan vi tala om ett tekniskt ansvar.

Adolf Eichman, en av Hitlers vidrigaste bödlar, förnekade sin skuld och bortsåg från sitt etiska ansvar genom att hänföra ”...Varför skulle jag som en o betydlig liten man ha några egna funderingar? Jag fick en order från mina överordnade och såg varken åt höger eller vänster. Ty det var inte min uppgift. Jag hade att lyda” (von Lang 1983:154 ur Lundquist 1999b:162). Här är det således lydnaden och inte olydnaden, som är ett problem.

Genom att studera några aspekter på regler och rutiner har vi sett att de inte är några neutrala instrument. De har en etisk relevans. Vi kan här tala om moraliskt imperativa, omoraliskt imperativa och amoraliskt imperativa regler/rutiner.

–*Moraliskt imperativa regler/rutiner* kännetecknas av att de stödjer värdena inom vårt offentliga etos, att de bildar en kongruent styrningskedja, att de medger den autonomi, som erfordras för etiska överväganden och beslut samt inte minst att ämbetskurage belönas. Huruvida ämbetskurage belönas eller bestraffas borde vara en viktig faktor som har betydelse för den etiska kulturen inom organisationen.

–*Omoraliskt imperativa regler/rutiner* kännetecknas av att de bryter mot ett eller flera värden inom vårt offentliga etos.

–*Amoraliskt imperativa regler/rutiner* kännetecknas av att de utformas och formuleras så tekniskt och neutralt att dess etiska aspekter inte uppmärksammas. Här finns också en koppling till språk och språkets betydelse för organisationskulturen.

Kultur

Individerna befinner sig i och handlar inom ramen för en kultur och en bestämd praxis. Medvetandet om detta kan hjälpa oss att förstå att en organisationskultur kan vara god eller dålig (jfr. Henriksen & Vetlesen (1997:166). Det finns två sätt att se på organisationskulturbegreppet. Det ena är att organisationskultur är en allmän metafor – en form av kollektivt arv som påverkar medlemmarna i en passiv process. Det andra synsättet är att kulturen är en organisationsvariabel som kan påverkas på ett aktivt och medvetet sätt. Organisationskulturstyrning bygger på detta sist nämnda synsätt. Några ”signaler” som kan påverka organisationskulturen ska diskuteras. Samtidigt problematiseras den blandning av marknadens logik och den demokratiska förvaltningens logik som idag sker i offentlig verksamhet (Agevall 1998:57ff). Under de senaste decennierna har idéer från den privata sektorn införts i den offentliga förvaltningen. Detta speglas bl.a. genom ett organisationsspråk, där medborgaren blir kund, enheter blir beställare eller utförare och funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet blir de övergripande måttstockarna (jfr. Lawton 1998:117, jfr. Pollitt 1993). Man talar i dag om ekonomismen som betyder att det endast är ekonomivärdena i vårt offentliga etos som beaktas och att demokrativärdena sätts på undantag.

Vad har språket för betydelse för organisationskulturen? Det fungerar som en bärare av normer och ett sätt att tänka som vägleder individen i hur hon skall uppfatta och tolka verkligheten och hur hon skall bete sig: ”Man kan säga att språket skapar förändring, samtidigt som förändring speglas i språket” (Blom 1998:214).

Om vi vill förstå organisationskulturens betydelse för individernas etiska medvetenhet måste vi kunna besvara frågor som: Förekommer begreppet etik i organisationens språk? Diskuteras etik på arbetsplatsen? Beskrivs regler och rutiner i ett etiskt språk eller i ett tekniskt, neutralt språk? Ett tekniskt, neutralt språk kan exemplifieras med det produktspråk som på vissa håll införts inom äldreomsorgen, såsom, ”produkten tillsyn”, ”produkten hygien” etc. (Eliasson – Lappalainen 1998). Vilka normer och beteenderegler kan vi utläsa i ett sådant språk? I betänkandet *Bristar i omsorg – en fråga om bemötande av äldre* påtalas särskilt att vård och omsorg ”skall karakteriseras av respekt för självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet” (SOU 1997:51:189) och att dessa värden måste integreras i vårdens och omsorgens vardag (Ibid. s. 190). Vi måste då reflektera över vilka konsekvenser produktspråket kan ha för dessa normers integrering i vårdens och omsorgens vardag.

Blom (1998:216ff) beskriver hur många socialarbetare visade etiskt motstånd mot det nya språket som var förknippat med kund-, köp- och sälj-förhåll-

lande. De ansåg att terminologin förtingligade klienterna och att de tenderade att betraktas som handelsvaror i stället för medborgare: En socialarbetare i Bloms undersökning reflekterar över språkets makt över tanken:

På lite sikt förs ju [språket] över. Särskilt då om det kommer nya socialarbetare, nya socionomer som inte är "fostrade" i det som fanns förut, då är ju de helt fast. Dom har ju inte möjlighet till någon annan begrepps värld ens (Socialarbetare vid utredningsenhet ur Blom 1998:215).

Signalerar organisationen att etik är viktigt? Det räcker inte att på ett ytligt plan tala om vikten av etik. Det krävs också att det avsätts tid och resurser för etisk träning, möjligheter till etisk reflektion och samtal om etiska frågor. Individerna lär sig också genom budgeten hur etik värderas inom organisationen (Cooper 1990:176). Vad händer då i de slimmade organisationer, där det inte ges tid till eftertanke, reflektion eller dialog kring etiska frågor?

En annan aspekt som påverkar organisationskulturen och som är väsentlig i en politiskt demokratiskt styrd organisation är öppenheten och det reella ansvaret för helheten. Signalerar organisationen öppenhet och ansvar? Om organisationskulturen innehåller en "kod för tystnad" motverkas all rapportering av oetiskt beteende. Risker för demokratin och demokrativärdena är uppenbara! Vi kan således tala om etiskt stödjande organisationskulturer och etiskt hindrande organisationskulturer, där oetiska beteenden kan komma att institutionaliseras. De enda som kan motverka en sådan utveckling är de individer, som trots de risker de utsätts för, visar ämbetskurage (jfr. Lawton 1998:115):

Det spelar ingen roll hur många människor som valde den moraliska plikten framför självbevarelsens rationalitet – det som spelar någon roll är att några gjorde det (Bauman 1989:280).

Rum

Rummet kan innebära en geografisk avgränsning av en organisations verksamhet t.ex. en kommun eller landsting. Det kan vara hur byggnader placeras och det kan vara utformningen av lokalerna etc. Vi skall först utgå ifrån medborgarperspektivet och studera några exempel på vad organiseringsvariabeln rum kan betyda för medborgaren.

Tillgängligheten till den offentliga servicen torde vara en central aspekt. Vi kan studera närheten med hjälp av exempel från Bloms undersökning (1998:187). Där beskrivs hur "närhet" är en bärande princip för det sociala arbetet. Denna närhet betyder inte endast nära klientrelationer, utan också att socialarbetaren skall vara tillgänglig. Dessutom torde tillgängligheten vara en förutsättning för den nära klientrelationen. I den kommun som Blom studerade hade man placerat de myndighetsutövande verksamheterna centralt i staden. Följden blev ett geografiskt avstånd till bostadsområdena i ytterområdena:

Tidigare så satt vi ute i områdena, och då var det mycket lättare att titta in på kontoret eller gå hem till en person. Det var en närhet som gjorde att en relation kunde bli mer naturlig. Nu ger inte organisationen någon grogrund för relationen och det ska inte vara det heller enligt organisationen (Socialarbetare vid sociala förvaltningen ur Blom 1998:187).

Blom skriver att: "Även om det kanske inte var medvetet har centraliseringen ersatt närhetens princip med en distansens dito" (Ibid.s. 187). Tillgänglighet kan också vara att medborgaren skall kunna hitta verksamheten:

Svårigheten för den enskilde är att veta om den har kommit rätt. Vart skall jag gå? Till vilken instans ska jag gå? Är det här sociala förvaltningen? "Nej det är dit du ska gå, om du söker bistånd med något, det kan vi inte hjälpa dig med"...Det finns en osäkerhet och okunskap i vart den enskilde ska vända sig. Inte tillräcklig information till kommuninvånarna. Det är fortfarande många kommuninvånare som inte vet om den här uppdelningen (Socialarbetare – kommunal utförare ur Blom 1998:158).

En faktor som ytterligare försvårar för medborgaren att hitta rätt är att kommunen i Bloms (1998:158) undersökning inte längre använder begreppet socialtjänst, dvs. det saknas ett entydigt namn på "rummet."

Andra aspekter av tillgänglighet för medborgaren berör dels själva byggnaden, dvs. möjligheten för alla medborgare – även medborgare med funktionshinder – att kunna komma in i lokalen, dels om det finns "rum" för medborgaren när hon kommer. Inom sjukvården finns det otaliga exempel på hur patienter hänvisas en säng i korridoren, på en expedition eller i ett förrådsutrymme. Den fråga vi måste ställa är vilket budskap dessa "rum" signalerar till medborgarna?

Det finns en koppling mellan rum och kultur. Det är t.ex. inte oväsentligt hur lokalerna är utformade i ett serviceboende. Finns det eller saknas det gemensamhetsutrymmen? Hur är lokalerna möblerade? Finns det blommor och konst? Lokalerna "visar" oss kommunikationsmöjligheter men också kommunikationsmönster. Hur lokalerna utnyttjas visar kommunikationsvägar eller brist på sådana. Det gäller inte endast för medborgarna/brukarna utan även för personalen. En inte helt okänd sanktion är t.ex. att placera en "besvärlig" anställd i ett avlägset rum med oviktiga arbetsuppgifter.

Strukturering

Strukturering betyder att olika organiseringsvariabler relateras till varandra och till de resurser och preferenser som kommer till organisationen. Genom struktureringen fördelas resurser på olika organiseringsvariabler och därmed bestäms fördelningen av makt och inflytande. Här väljs några exempel utifrån en aspekt av strukturering, nämligen hur roller relateras till varandra. Samtidigt kontrasteras två relateringsprinciper som bygger på olika logiker. Vi skall se på den demokratiska förvaltningens logik och på marknadens logik. Den demokratiska förvaltningens logik bygger på samarbete, vilket framgår av en berömd formulering i § 47 i 1809 års regeringsform, enligt vilken myndigheterna skulle "räcka varandra handen" för att genomföra statsmakternas styrning. Här är tanken att genom samarbete uppnå ett allmänintresse i medborgarnas tjänst.

Marknadens logik bygger på konkurrens. Den bygger på logiken att aktörerna skall tävla utifrån sina egenintressen. En konkurrerande enhet kan inte avslöja sina konkurrensfördelar och inbjuder inte till samarbete med någon som bedriver samma typ av verksamhet. Det gäller att öka efterfrågan på den egna

verksamheten och att locka till sig kunder. Här gäller kundperspektivet – det är kunden som väljer, en nöjd kund kommer tillbaka, kunden har makt i relation till sin betalningsförmåga etc. (Agevall 1998). I denna logik finns också företagets möjlighet att välja sina kunder – de kan rikta sig till en speciell målgrupp och utesluta en annan. Vad händer då när dessa logiker blandas genom att konkurrens utifrån ett egenintresse införs i den offentliga förvaltningen som skall tjäna allmänintresset?

För att analysera hur roller relateras till varandra införs begreppet linjerutiner. *Linjerutiner* kan ses som de trådar som knyter samman organisationens olika delar i förvaltningsorganisationen. Linjerutinerna bestämmer spelplanen och de kollektiva spelreglerna. De fördelar rollerna och relaterar dem till varandra och koordinerar därmed organisationens beslutsfattande och verksamhet (Agevall 1994:116f). Dessa linjerutiner kan vara mer eller mindre sammanhållande.

Den traditionella nämnd-förvaltningsmodellen bygger på tanken om *sammanhållna linjerutiner* och syftet är att på ett entydigt sätt koordinera politikernas och förvaltningspersonalens roller vad gäller uppgifter och ansvar inför medborgarna. Olika enheter och roller relateras till varandra genom samarbetsrelationer. Grundtanken är samarbete i medborgarnas/allmänintressets tjänst.

Beställar-Utförare-Modellen innebär att de kollektiva spelreglerna blir annorlunda, genom att linjerutinerna blir mindre sammanhållande eller att de bryts. I den kommun som Blom (1998:91ff) studerade bryts linjerutinerna genom den funktionsuppdelning som gjorts av den politiska nämndorganisationen med betällarnämnder och produktionsstyrelse. Motsvarande uppdelning görs av förvaltningspersonalen. Enheterna och rollerna relateras till varandra genom kontrakt. Ytterligare en funktionsuppdelning är att socialtjänsten uppdelats i en socialnämnd och en omsorgsnämnd. Socialnämnden utreder och fattar beslut som gäller myndighetsutövning, men den gör också vissa beställningar i enskilda ärenden – särskilda avtal. Socialnämnden är i sin tur uppdelad i två utskott nämligen i ett ekonomiutskott och ett behandlingsutskott. Under ekonomiutskottet sorterar ekonomienheter och under behandlingsutskottet ligger utredningsenheter. Omsorgsnämnden har den huvudsakliga beställaruppgiften. De beställer en viss volym av generella biståndsinsatser av externa eller kommunala utförare.

Tanken med modellen är att politikerna i beställarnämnderna ska vara medborgarnas representanter eller ombud. Beställaren ska inte ha något ansvar för producentens organisation.¹¹ Den påverkan som sker på producenterna sker i princip vid utformningen av avtalet/kontraktet. Sammanhållande linjerutiner byts ut till affärsmässiga kontraktrelationer. Därigenom, menade man, skulle det politiska dilemma, som finns i att vara ansvarig för både beställning och produktion, elimineras. Det är affärsmässiga kopplingar som skall finnas mellan beställare och utförare och all verksamhet skall konkurrensutsättas. Produktionsstyrelsen, som består av politiker, leder de kommunala resultatenheternas produktion och har till uppgift att tillvarata kommunens intressen. De har en ”produktionschef som i likhet med en VD för ett företag ska leda produktionen och vara ansvarig inför styrelsen” (Blom 1998:93).

Kontraktrelationen mellan politiker i beställarfunktionen och de politiker som finns i produktionsstyrelsen kom också att innebära en annorlunda ansvarsfördelning gentemot medborgarna. Det är beställarpolitikerna som anses representera medborgarna och vara ansvariga inför dem. Produktionsstyrelsens politiker skall tillvarata kommunens intressen. Vad innebär det? Kommunens intressen borde sammanfalla med medborgarnas. Politikernas ansvar inför medborgarna skulle ju annars organiseras bort.

Funktionsuppdelningen i olika ansvarsområden för politiska nämnder med tillhörande förvaltningsenheter knyts inte åter ihop genom sammanhållande linjerutiner. Det gör att enheter med olika utgångspunkter ställs mot varandra. Vid flera tillfällen har det hänt att klienter med hjälp av socialarbetare på utredningsenheterna har överklagat ekonomienheternas avslag om ekonomiskt bistånd. De olika enheterna inom socialförvaltningen har haft olika uppfattningar om klientens behov och rätt till ekonomiskt bistånd. Socialnämnden har på detta sätt ”blivit motståndare till sig själv i domstolsförhandlingar” (Blom 1998:154).

Det sociala arbete som inte innebär myndighetsutövning, dvs. råd & stöd och behandlingsinsatser är produktion som utförs av privata företag, kommunens egna utförare och kooperativ:

Domstolarna, de bryr sig ju inte om hur vi är organiserade. De tittar ju på helhetsbilden, om den här personen har fått hjälp av socialtjänsten. Då kan jag känna att den här uppdelningen... kan göra det svårt för oss. Vi kan ha situationen där vi som kollegor blir motståndare. För då säger råd & stöd: ”jag tycker den här problematiken är väldigt stor”.

Så skriver man ett intyg om det här. Och vi säger att: ”vaddå, det där intyget, det stämmer ju med tusentals som vi har här”. Då ställs ju vi som kollegor emot varandra...

Ekonomiutskottet kanske tar ett beslut enligt vårt förslag. [Klienten] överklagar; Länsrätten tycker då att det finns skäl. Socialsekreterare på råd & stöd har sagt att problemet är så allvarligt. Vi får backning i Länsrätten... Det är ju ekonomiutskottet då, som har argumenten och tycker att det här är okej; att [klienten] inte ska ha någonting. Så det är ju deras argument som vi då ska föra fram. Det innebär ju då att det blir ett väldigt spel inom socialtjänsten (Enhetschef vid ekonomienhet ur Blom 1998:155).

Lojalitetskonflikter och samarbetsproblem uppstår. Utförarna upplever lojalitetskonflikter i relation till beställaren respektive klienten. Utförarenheten Råd & stöd tycker ibland att klienten har ett större behov av ekonomiskt bistånd än vad ekonomienheten bedömt. Olika utförarenheter relateras dessutom till varandra genom konkurrens:

Mellan utförarna där det råder konkurrens är det svårt med samarbete... Det bygger ju på konkurrens och då ger man inte så gärna ifrån sig, man håller lite grand på sitt och värnar om det (Socialarbetare – kommunal utförare ur Blom 1998:164).

En konsekvens är den slutenhet som uppstår mellan enheterna – var och en håller på sitt. En slutenhet finns också inbyggd i upphandlingen som sådan. I kommunens informationsskrift finns föreskrifter om tystnadsplikt:

De enda kontakter tjänstemännen får ta, under den här perioden, förutom med den som lagt anbudet, är med de egna politikerna i Omsorgsnämnden. Beställningsar-

betet görs på politikernas uppdrag. Under hela den här perioden har tjänstemän och politiker tystnadsplikt vad gäller anbuden. Efter den här bearbetningen och förhandlingar tar Omsorgsnämnden sitt beslut om beställningar.

... För kommunala enheter blir det mera en formsak, kommunen kan inte rent juridiskt skriva avtal med sig själv (alla utförarenheter i Produktionen hör till kommunen, som är en enda juridisk enhet). Avtalen med externa enheter blir på ett annat sätt juridiskt bindande... (Bilaga 5 i Blom 1998).

En annan viktig fråga vad gäller öppenhet – slutenhet är vilka konsekvenser upphandling med olika utförare får. Vad händer med den politiska demokratins krav på öppenhet? Vad händer personalens meddelarskydd, när en upphandling sker av privata entreprenörer? Juristen Johan Svedberg vid Nämnden för offentlig upphandling ger följande besked:

När till exempel sjukhus eller skolor privatiseras, får inte personalen behålla sin grundlagsskyddade meddelarfrihet. Reglerna om offentlig upphandling förhindrar krav att en köpare eller entreprenör ska garantera personalens yttrandefrihet (Arbetskydd 1999-09-24).

Det är väsentligt att bevaka att inte demokrativärdena organiseras bort. Normen är att organiseringen av offentlig verksamhet bör understödja samtliga värden inom vårt offentliga etos.

Avslutning

Genom de exempel som redovisats kan vi konstatera att organiseringen av en verksamhet inte är ett neutralt instrument. Beroende på hur de olika organisationsvariablerna hanteras kan organiseringen såväl understödja som förhindra organisationsmedlemmarnas etiska medvetenhet och etiska ansvar:

A key question in understanding ethics and public services management is not just 'Is the manager ethical?' but, 'Has the organizational context changed so that the manager is more likely to make a mistake or be less liable to corruption, be less committed, be less professional and so on?' (Lawton 1998:14).

Denna fråga som berör alla anställda – inte endast arbetsledare och chefer – måste vi ställa betydligt oftare.

Noter

1. Lundquist (1997, 1998a) har rekonstruerat de värden som ingår i vårt offentliga etos utifrån olika auktoritativa texter såsom grundlagarna och FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna.
2. Med civilkurage menas att en individ reagerar på och försöker motverka det som hon/han uppfattar som ont och fel. För att tydliggöra att det här gäller skydd för offentliga värden och inte någon egenetik bör dock begreppet ämbetskurage användas (Lundquist 1998b:24).
3. Den tysta förvaltningen diskuteras mer ingående under avsnittet *Sanktioner som ger tysta regler om tystnad*.
4. Socialtjänstlagen 1980:620 §19 är den förvaltningsstyrning som gäller för de enskilda organisationerna. Då dessa sedan i sin interna organisationsstyrning inför regler som motverkar den äldres medbestämmande visar detta på en inkongruens i styrningskedjan (Agevall 2000).
5. Pågående datainsamling genom en FoU-cirkel i Etik i bemötande inom äldreomsorgen under ledning av Lena Agevall och Elvi Richard, Växjö universitet.
6. Ibid. Exempel på vad den enskilde egentligen får i hjälptid beskrivs också av Szebehely (1995:120ff).
7. Pågående datainsamling genom en FoU-cirkel i Etik i bemötande inom äldreomsorgen under ledning av Lena Agevall och Elvi Richard, Växjö universitet.
8. Pågående FoU-cirkel Etik i bemötande i äldreomsorgen under ledning av Lena Agevall och Elvi Richard, Växjö universitet.
9. Huruvida pressuttalandet är helt korrekt refererat spelar här inte någon större roll. Syftet är att det skall illustrera fenomenet – brott mot demokrativärdena.
10. Den blinda lydningen är detsamma som kadaverdisciplinens lydning – den amoraliska byråkraterns lydning (Lundquist 1992:262).
11. Jfr. tidigare diskussion om "Black boxes".

Referenser

Agevall, Lena 1994. *Beslutsfattandets rutinisering*. Lund: Lund Political Studies 84. Lunds universitet.

Agevall, Lena 1998. Differentierade effektivitetsbegrepp i välfärdsstudier – en analys av effektivitet och logiker för styrning och organisering, i Agevall, Lena, Idlinge, Bjöm, Johansson, Conny & Ring, Hans *Demokratins mångfald*. Lund: Studentlitteratur.

Agevall, Lena 2000. Rutiner, ansvar och etik i offentlig service, i Agevall, Lena & Klasson, Torgny (red.) *Demokrati i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.

Agevall, Lena & Richard, Elvi 1999. Pågående FoU-cirkeln *Etik i bemötande* inom äldreomsorgen. Växjö universitet.

Arbetskydd 1999-09-24. Nr 11. Upphandling hotar yttrandefriheten.

Bauman, Zygmunt 1989. *Auschwitz och det moderna samhället*. Översättning Gustaf Gimdal & Rickard Gimdal. Göteborg: Daidalos.

Bengtsson, Hans 1998. Normbildning på olika arenor i Bengtsson, Hans (red.) *Politik, lag och praktik. Implementeringen av 1994 års handikappreform*. Lund: Studentlitteratur.

Blom, Bjöm 1998 *Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Om villkor, processer och konsekvenser*. Umeå: Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete.

Campbell, Colin 1993. Public Service and Democratic accountability, in Chapman, Richard A. (ed.) *Ethics in Public Service*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Cooper, Terry L. 1990. *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*. Third edition. San Francisco: Jossey-Bass.

Dagens Nyheter 1999-09-17. Offentligt anställda är tystast. Yttrandefrihet. Kritik upplevs öka risken för en sämre ställning på jobbet.

Denhardt, Kathryn G. 1988. *The Ethics of Public Service. Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*. New York: Greenwood Press.

Eliasson-Lappalainen, Rosmari 1998. "Etik och moral i omsorgens vardag" dokumentation och föreläsning vid Socialtjänstforum – ett möte mellan forskning och socialtjänst. Göteborg 21-22 april 1998.

Eliasson-Lappalainen, Rosmari & Szebehely, Marta 1998. Omsorgskvalitet i svensk hemtjänst – hotad eller säkrad av att mätas? I Eliasson-Lappalainen, Rosmari & Szebehely, Marta (red.) *Vad förgår och vad består? En*

- antologi om äldreomsorg, kvinnosyn och socialpolitik*. Lund: Arkiv förlag.
- Gustafsson, Rolf Å. 1994. Arbetsorganisatoriska risker med de nya ekonomistyrningssystemen, i Gustafsson, Rolf Å. (red.) *Köp och sälj var god och svälj? – världens nya ekonomistyrningssystem i ett arbetsmiljöperspektiv*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Henriksen, Jan-Olav & Vetlesen, Arne Johan 1997. *Nærhet og distanse. Grunnlag, verdier og etiske teorier i arbeid med mennesker*. Oslo: AdNotam Gyldendal.
- Jackall, Robert 1988. *Moral Mazes. The World of Corporate Managers*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsen, Dag Ingvar 1997. *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Lawton, Alan 1998. *Ethical Management for the Public Services*. Buckingham: Open University Press.
- Lipsky, Michael 1980. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage.
- Lundquist, Lennart 1987. *Implementation Steering. An Actor – Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart 1997. *I demokratins tjänst*. SOU 1997:28.
- Lundquist, Lennart 1998a. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart 1998b. Demokrati kräver ämbetskurage. *Socialpolitik*. December 1998 Nr. 4-5.
- Lundquist, Lennart 1999 a. Hotet mot den politiska demokratin, i *Demokrati och medborgarskap*. SOU 1999:77.
- Lundquist, Lennart 1999b. Ämbetsmannen som demokratins väktare, i *Maktindelning*. SOU 1999:76.
- Pollitt, Christopher 1993. *Managerialism and the Public Services*. Second edition. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Rohr, John A. 1989. *Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values*. Second edition. New York: Marcel Dekker.
- Rothstein, Bo m.fl. 1995. *Demokrati som dialog*. Demokratirådets rapport. Stockholm: SNS förlag.
- Rothstein, Bo 1997. Demokrati, förvaltning och legitimitet, i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag.
- Silfverberg, Gunilla 1996. *Att vara god eller att göra rätt*. Nora: Bokförlaget Nya Doxa.
- Skolledaren* 9/99. Hur ärlig får rektor vara om nedskärningar?
- Smålandsposten* 1999-09-22a. Hämnbegär i Älmhult.
- Smålandsposten* 1999-09-22b. Personal kräver svar om avgång.
- Socialtjänstlagen 1980:620
- SOU 1997:51 *Brister i omsorg – en fråga om bemötande av äldre*.
- SOU 1999:21 *Lindquists nia -nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder*.
- Szebehely, Marta 1995. *Vardagens organisering. Om vårdbiträden och gamla i hemtjänsten*. Lund: Arkiv förlag.
- Thompson, Dennis F. 1987. *Political Ethics and Public Office*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vårdfacket* 1999-09-06. Vi accepterar inte att tvingas vägra vård. Landstingets riktlinjer vållade protester. Nr. 8.