I demokratins tjänst

Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos

Lennart Lundquist

RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

SOU 1997:28

A: Ref MB
Occ Sou

36

Statens offentliga utredningar
1997:28
Finansdepartementet

I demokratins tjänst

Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos

Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

Omslag: Susan Nilsson, Jupiter Reklam AB
Gotab 18444, Stockholm 1997

ISBN 91-38-20524-6
ISSN 0375-250X

I demokratins tjänst

Lennart Lundquist

Författaren är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet med inriktning på offentlig förvaltning. Hans forskning är huvudsakligen inriktad på förvaltningens idémässiga sida, och han har även tidigare behandlat frågor om förvaltningens relation till demokrati och till etik.

Förord

Förvaltningspolitiska kommissionen har i uppgift att analysera om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga och lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i förvaltningen bör bedrivas. (Dir: 1995:93)

Som ett led i arbetet har kommissionen lämnat ut uppdrag att utarbeta underlag för ställningstaganden i ett antal delfrågor.

Uppdragen redovisas i rapporter som i vissa fall publiceras separat innan kommissionens betänkande lämnas i månadsskiftet mars/april. Avsikten härmed är att ge tillfälle till debatt som kan tjäna till ledning för kommissionens arbete.

Denna rapport behandlar statstjänstemannarollen, dess betydelse och innebörd i dag, och behovet av ett offentligt etos. Författaren ansvarar själv för innehållet.

Stockholm i februari 1997

Sten Wickbom

Innehållsförteckning

1. Frågor kring ämbetsmannarollen 5

1.1 Förvaltningens position i välfärdsstaten 6
1.2 Några utgångspunkter för framställningen 7
1.3 Några kategorier för analys av ämbetsmannarollen 9
1.4 Litteraturläget och dispositionen 10

2. Vad bör ämbetsmannarollen vara? 13
2.1 Vårt offentliga etos 14
2.1.1 Grunden för vårt offentliga etos 14
2.1.2 Sammansättningen av vårt offentliga etos 15
2.1.3 Det gemensamma bästa 19
2.1.4 Vem har ansvar? 19
2.1.5 Vad bör politisk demokrati vara? 21
2.1.6 Vad bör offentlig etik vara? 23
2.2 Ämbetsmannarollens position 29
2.2.1 Ämbetsmannarollens centrala relationer 29
2.2.2 En ämbetsmannatypologi 30
2.3 Kan det rättfärdigas att ämbetsmannen vägrar lyda lagen eller är illojal mot överordnade? 35
2.3.1 Lojalitet 36
2.3.2 Protest 38
2.3.3 Obstruktion 39
2.3.4 Sorti 39
2.4 Vilken bör relationen till samhällsmedlemmarna vara? 41
2.4.1 Avvägning mellan olika intressen 41
2.4.2 Medkänsla eller neutralitet 42
2.4.3 Stilen i mötet mellan ämbetsman och samhällsmedlem 45
2.5 Kan expertens prioritering av professionell kunskap rättfärdigas? 47
2.6 Viktningen av värdena 48

3. Vad är ämbetsmannarollen? 53
3.1 Ekonomismen 54
3.2 Gränsdragningsproblem 57
3.3 Några förvaltningsprocessers karaktär 60

3.3.1 De etiska beslutens karaktär 60
3.3.2 Styrningens karaktär 63
3.4 Konkurrens mellan vårt offentliga etos och andra värden 66
3.5 Civilkurage 68

4. Vad kan ämbetsmannarollen vara? 75
4.1 Vilka åtgärder kan man vidta? 75
4.1.1 Att precisera styrningen 76
4.1.2 Översikt över förslag till åtgärder 77
4.2 Tydligt markera skillnaden mellan offentligt och privat 79
4.3 Förbättra ämbetsmännens förutsättningar att visa civilkurage 80
4.4 Se till att kontrollorganen beaktar hela vårt offentliga etos 81
4.5 Precisera vårt offentliga etos 82
4.6 Utbilda i vårt offentliga etos och befordra en kontinuerlig diskussion 85
4.6.1 Etikutbildningen 85
4.6.2 Den kontinuerliga diskussionen 88

5. Några avslutande reflexioner 91

Sammanfattning 95

Litteratur 99

Figurer

Fig.1	Vårt offentliga etos	18
Fig.2	Ansvarsnivåer	20
Fig.3	Demokratiska krav på den offentliga förvaltningen	22
Fig.4	Kategorier för analys av förvaltningsetikens innehåll	24
Fig.5	Den federala etiska koden i USA	25
Fig.6	Ämbetsmannens etiska grundrelationer	30
Fig.7	Olika typer av verksamma i förvaltningen	31
Fig.8	Ämbetsmannaskolor	32
Fig.9	Ämbetsmannens styrningsrelationer och etiken	36
Fig.10	Ämbetsmannen expertens position	48
Fig.11	Kombinationer av offentligt och privat	58
Fig.12	Statstyper på den politiska processens outputsida	59
Fig.13	Nivåer för etiskt beslutsfattande	62
Fig.14	Former för förvaltningsstyrning	64
Fig.15	Ämbetsmän med olika relationer mellan etiktyper	67

1. Frågor kring ämbetsmannarollen

Denna framställning är avsedd att utgöra ett diskussionsinlägg om ämbetsmannarollen i offentlig verksamhet i västdemokratin med tyngdpunkt på svenska förhållanden.[1] Den är skriven i polemik med en för tillfället dominerande inriktning som brukar kallas ekonomismen, och ambitionen är att föra fram de värden som är specifika för det offentliga.

Med en social roll, såsom ämbetsmannarollen, avses de förväntningar som samhällets alla aktörer har på rollinnehavaren: vilka rättigheter och skyldigheter han har och vilka beteenden, beslut och åtgärder man har rätt att att förvänta sig från honom.

Ett problem är att bestämma vems förväntningar som ska konstituera ämbetsmannarollen. Är det medborgarnas, chefernas eller politikernas förväntningar, för att välja bara några tänkbara fall? Jag ska rekonstruera rollen utifrån de krav som ställs av vad som kan kallas *vårt offentliga etos* i vilket hela samhällets krav är samlade.

Begreppet offentligt etos är inte okontroversiellt. Det finns inte sammanställt under den beteckningen i något särskilt dokument utan måste rekonstrueras utifrån många olika källor. Effekten är att begreppet är svårt att precisera. Enklast är att uppfatta det som ett dynamiskt underlag för en allmän diskussion som ständigt prövar och omprövar dess innehåll.

Vårt offentliga etos omfattar en synnerligen bred uppsättning värden. Genom att använda det för rekonstruk-tionen av ämbetsmannarollen understryker jag att det ställs många, komplicerade, mångtydiga och ibland t.o.m. motsägelsefulla krav på ämbetsmannen, och dessa låter sig inte sammanfattas i någon enkel formel. Vårt offentliga etos måste ses i ett dynamiskt perspektiv. Vad som på kort sikt kan uppfattas som motsägelser kan måhända ofta lösas upp i ett längre tidsperspektiv.

Beteckningarna tjänsteman och ämbetsman används i stort sett synonymt. Med termen ämbetsman markeras att det är frågan om en högre tjänsteman eller en tjänsteman med självständiga uppgifter. Det ska noteras att begreppen tjänst

[1] Framställningen bygger till betydande del på några av mina egna arbeten (Lundquist 1988,1991a,1991b,1992,1993a,1993b,1994).

och tjänsteman tagits bort vid den senaste revideringen av Lagen om offentlig anställning 1994 och ersatts med anställning respektive arbetstagare (Sjölund 1996:112).

1.1 Förvaltningens position i välfärdsstaten

Efter hand som den offentliga sektorn har vuxit har förvaltningen och ämbetsmännen fått en allt viktigare roll, vilket nödvändiggör att vi uppmärksamt följer utvecklingen. Det är inte längre (och har förmodligen aldrig varit) rimligt att begränsa begreppet politik till området för politikernas aktiviteter. Merparten av dagens politiska verksamhet bedrivs av ämbetsmän i den offentliga förvaltningen.

Dessvärre är detta något som massmedierna endast i begränsad utsträckning förstått. Deras politikrapportering handlar mestadels om politiker och deras förslag och uttalanden, sammanfattningsvis om deras *prat*. Därutöver utvecklas den politiska rapporteringen inte sällan till ett slags tvålopera som fokuserar på politikernas personer. Om det faktiska skeendet, dvs. de politiska åtgärderna och deras effekter, får vi inte veta mycket genom massmedierna.

Med offentlig förvaltning avser jag statens, landstingens och kommunernas förvaltning. Det finns ingen anledning att principiellt skilja dessa tre förvaltningstyper åt. (Ibland finns det t.o.m. skäl att inkludera landstings- och kommunalpolitiker i förvaltningen.) Åtminstone tre omständigheter gör det särskilt viktigt att beakta den offentliga förvaltningen och dess verksamhet när vi talar om politik:

- Förvaltningen har betydande makt och representerar den fundamentala kontinuiteten i den politiska demokratin. I välfärdsstaten spelar förvaltningen en stor roll i den politiska processens alla stadier. Man kan säga att det oftast är ämbetsmän som initierar, bereder, implementerar och utvärderar de politiska besluten. Politiker kommer och går och ibland sker partiskiften i ledningen, men samma personer finns kvar som ämbetsmän under lång tid.

- Förvaltningen avgör vid implementeringen vad det ska bli av de politiska besluten. Det är oftast en offentlig ämbetsman som omsätter politikernas beslut i praktiska åtgärder (i övrigt är det medborgarna, företagen osv. som implementerar med förvaltningen som kontrollorgan). Vad politikerna företar sig är strängt taget föga intressant, så länge vi inte vet något om vad förvaltningen kommer att göra vid implementeringen, och vilka effekter implementeringsåtgärderna får.

• Förvaltningen är den del av det offentliga som har mest omedelbar kontakt med den enskilde medborgaren. I situationer där ämbetsmännen direkt konfronteras med klienter och andra samhällsmedlemmar kan den enskildes integritet komma att kränkas, och i demokratin kan sådana kränkningar aldrig nonchaleras.
(Lundquist 1994:21ff)

Självfallet är det viktigt att massmedierna också bevakar det politiska "pratet". Det är dock inte tillräckligt. Närmast i provocerande syfte vill jag ge följande värdering av en politikrapportering som inte också upptar förvaltningen:

> Att bortse från förvaltningen och dess åtgärder vid analys av övergripande politiska problem i välfärdsstaten motsvarar att man televisionssänder en fotbollsmatch genom att hela tiden låta kameran följa den ena linjemannen. TV-tittaren hör publikreaktionerna, ser hur linjemannen springer fram och tillbaka och markerar med sin flagga samt skymtar då och då någon av spelarna, särskilt vid inkast och hörnsparkar. Frågan är bara huruvida TV-tittaren efter denna sändning förstått och korrekt kan återberätta vad som skett under själva fotbollsmatchen.
> (Lundquist 1994:31)

Vid bedömningen av förvaltningens maktposition är det viktigt att notera att sannolikheten för att förvaltningen ska agera enhetligt utifrån något slags egenintresse är mycket liten. Det skulle nämligen förutsätta att förvaltningen var sammanhållen (uppfattade sig som en helhet med gemensamma egenskaper och intressen), gruppmedveten (såg sig som en grupp som kan agera) och konspiratorisk (hade gemensam vilja till handling), och ingetdera torde vara fallet. De olika förvaltnings-organen är i stället ofta konkurrenter om knappa resurser. Förvaltningsmakt innebär därför snarast att enskilda ämbetsmän eller myndigheter utövar stor makt.

1.2 Några utgångspunkter för framställningen

Det finns några centrala utgångspunkter för det följande resonemanget. Tre av dem är särskilt viktiga varför jag ska utveckla dem något. Redan nu vill jag föra in ett memento: nästan ingenting är självklart och odiskutabelt: vi lever i en värld som är mångfaldig, komplicerad, mångtydig och motsägelsefull.

En första utgångspunkt är föreställningen att det finns mängder av regler i ett samhälle som inte direkt nedtecknats i

något dokument, men som ändå spelar en roll för hur människor beter sig och förväntar att andra ska bete sig. Detta gäller också i förhållande till det offentliga. I en del kulturer förväntas att ämbetsmännen tar emot mutor även om lagen inte tillåter det, och många samhällsmedlemmar uppfattar företeelsen som naturlig och rättar sitt handlande därefter. (Dessvärre händer det även i Sverige att förtroendevalda och, vågar jag gissa, ämbetsmän erbjuds mutor av privata företag – Dagens Politik den 12 sept. 1996). Det förekommer även att ett ämbetsmannabeteende som är korrekt enligt lagen kan uppfattas som etiskt fel av stora medborgargrupper.

Det är svårt att föreställa sig att offentliga roller i längden ska kunna bibehålla sin legitimitet om samhällsmedlemmarna inte vet vad de kan förvänta sig av rollinnehavarna. Problemet är att legitimitet inte enbart knyts till beslut och handlingar. Sådant som systemets konstruktion, t.ex. demokrati eller diktatur, och makthavarnas auktoritet, t.ex. om de ärvt ämbetet, blivit valda till det, erövrat det med våld eller utnämnts på grundval av föreskrivna meriter, spelar också en roll för legitimiteten.

Ett tänkbart alternativ till eller komplettering av nedskrivna regler är att ha en ständigt pågående offentlig diskussion om värdefrågor. Ett sådant tillvägagångssätt har fördelen att aktörerna uppmärksammas på den fortgående samhällsförändringen. För att diskussionen om den offentliga verksamheten ska vara meningsfull är det nödvändigt att samhällsmedlemmarna har information om hur ett ämbete bör skötas, faktiskt sköts och under givna förutsättningar kan skötas.

En andra utgångspunkt är att den offentliga tjänsten ställer specifika krav som inte ställs i privat tjänst. Offentlig tjänst har en särskild karaktär som gör att man inte utan vidare kan applicera vardagslivets eller affärsvärldens regler på den. Typiska fall är uppfattningen av nepotism och öppenhet. Ämbetsmannen får inte gynna sina släktingar och vänner vid förvaltningsbesluten utan måste behandla alla lika. I ett privat företag ses det ofta som helt naturligt att åtminstone ägare och ledning favoriserar sina egna. Den politiska demokratin förut-sätter att medborgarna har rätt till insyn i den offentliga verk-samheten, något som på intet sätt är självklart för privat verksamhet. I privatlivet anser vi oss ha rätt att vara fredade för insyn från omgivningen. Offentlig verksamhet är alltså något annat än

privat verksamhet, och man kan inte okritiskt överföra konstruktioner från det ena området till det andra.

En tredje utgångspunkt är att ämbetsmannarollen måste förstås i sin samhälleliga kontext. Isolerad från sin kontext är rollen helt obegriplig. Det innebär bl.a. att den alltid måste relateras till den organisation eller organisationsform av vilken den är en del. Ämbetsmannarollen är beroende av ett stort antal sådana former, från statstyper på makronivå till utformningen av konkreta förfaranden.

1.3 Några kategorier för analys av ämbetsmannarollen

För att strukturera materialet ska vi använda några enkla analysinstrument. Två analytiska distinktioner kommer att tillämpas på diskussionen om ämbetsmannarollen, nämligen indelningen i respektive rollplan och teorityper.

Vi inleder med *rollplan*. Ämbetsmannarollen kan granskas på åtminstone två delplan som jag kallar personalplanet och policyplanet (jfr Bekke et al 1996):

- *Personalplanet* omfattar bl.a. ämbetsmännens rekryteringsgrund (t.ex. tillsättningar efter meriter som examina och tidigare tjänstgöring eller efter politisk färg), befordringsgrund, lönesättning (lön efter roll och tjänstetid eller efter överordnades bedömning av individuella insatser) samt anställningstrygghet (hög eller låg).

- *Policyplanet* omfattar ämbetsmannarollen i den politiska processen, t.ex. i relation till lagen, politikerna, överordnade ämbetsmän och medborgarna. I detta ingår alla de regler som styr ämbetsmannen i förvaltningsprocessen. Det är här som tillämpningen av vårt offentliga etos framför allt aktualiseras.

Policyplanet utgör fokus för undersökningen, eftersom det är på detta som ämbetsmannarollen huvudsakligen bestäms. Dock är personalplanet betydelsefullt eftersom utformningen av detta kan återverka på policyplanet, dvs. ämbetsmännens verksamhet på policyplanet, deras möjligheter och begränsningar att verka i rollen, påverkas av konstruktionerna på personalplanet.

Den andra distinktionen gäller *teorityper* för realistisk teori. Ämbetsmannarollen kan studeras utifrån olika teorityper med avseende på vilka grundläggande frågor som ställs och vilken

logik som används vid analysen. Tre teorityper är speciellt betydelsefulla för all samhällsvetenskap:

NORMATIV TEORI
Vad *bör* ämbetsmannarollen vara och hur kan den *rättfärdigas*?
EMPIRISK TEORI
Vad *är* ämbetsmannarollen och hur kan den *förstås (förklaras)*?
KONSTRUKTIV TEORI
Vad *kan* ämbetsmannarollen vara och hur *uppnås* den?

Dessa teorityper är analytiska konstruktioner. I realiteten går de in i varandra på ett komplicerat och svårförutsägbart sätt. Sålunda är det svårt att ha normer om någonting man inte känner till empiriskt, och det är svårt att kartlägga något empiriskt om man inte genom normer vet vad man ska söka efter.

Den konstruktiva teorin är direkt beroende av de båda andra teorityperna. Det beror på att det fordras både empirisk och normativ kunskap för att frågorna om vad rollen *kan* vara och *hur* den *uppnås* under bestämda förhållanden ska kunna besvaras. Det är inte möjligt att vetenskapligt arbeta med konstruktiv teori om man inte vet hur verkligheten *är* och hur den *bör* vara. Konstruktiv teori utgör emellertid en särskild teorityp med sina egna frågor och regler. Strängt taget borde den vara den slutliga ambitionen för alla samhällsvetenskapliga studier, men i strikt mening saknas den nästan helt.

1.4 Litteraturläget och dispositionen

Finns det några vetenskapliga framställningar som behandlar ämbetsmannarollen i Sverige och dess grannländer? Svenska ämbetsmän har ganska sällan varit föremål för vetenskapliga undersökningar av översiktskaraktär och de som finns är uteslutande empiriskt inriktade. Under det senaste kvartsseklet har det publicerats två monografier om statstjänstemännen (Christoffersson et al 1972 och Mellbourn 1979) vilka båda gäller förhållandena omkring 1970. Senare har vi fått en studie av kommunaltjänstemännen (Norell 1989) till vilken materialinsamlingen skedde redan 1980.

För Norden i övrigt bör främst nämnas en mycket ambitiös norsk undersökning (Lægreid-Olsen 1978) och en antologi med i huvudsak deskriptivt syfte om statstjänstemän i Danmark, Finland, Norge och Sverige (Lundquist-Ståhlberg 1983).

I samtliga fall beskriver studierna förhållanden som ligger femton till tjugofem år tillbaka i tiden. Mycket har hänt sedan dess och mot bakgrund av den allt snabbare förändringstakten i samhället vore det angeläget med en aktuell empirisk analys av de svenska ämbetsmännen.

Framställningen är disponerad i tre huvudkapitel utifrån de tre teorityperna. Tyngdpunkten läggs på den normativa teorin av det enkla skälet att den utgör utgångspunkt för de båda andra och dessutom är överraskande lite känd. Vi har faktiskt inte någon precis och allmänt omfattad föreställning om hur ämbetsmannarollen *bör* vara och hur den ska *rättfärdigas*. Samtidigt nödgas vi konstatera att det inte heller finns någon aktuell empirisk forskning om svenska ämbetsmän, varför vi alltså inte heller har någon klar bild av hur ämbetsmannarollen *är* och hur den ska *förstås* eller *förklaras*. Det empiriska avsnittet utgörs av problemskisser som ansluter till allmänna utvecklingsdrag i den offentliga sektorn.

I det konstruktiva avsnittet diskuteras sedan tillämpningen av vårt offentliga etos på ämbetsmannarollen just i förhållanden till situationer av det slag som det empiriska avsnittet skisserar, och åtgärder som ska kunna åstadkomma en bättre ordning föreslås.

2. Vad bör ämbetsmannarollen vara?

Under nästan ett halvsekel negligerades normativ teori inom samhällsforskningen med motiveringen att normer och värden inte var tillgängliga för vetenskaplig analys. Under det senaste decenniet har en viss förändring skett, men fortfarande saknas i stort sett forskning både om värden för den offentliga verksamheten i allmänhet och om konkreta politiska aktiviteter. Detta är allvarligt bl.a. för att den empiriska analysen blir mindre meningsfull om vi inte vet vad vi ska söka efter.

Den normativa teoritypen ställer i detta fall frågorna: vad *bör* ämbetsmannarollen vara? och hur kan rollen *rättfärdigas*? I det konkreta fallet med ämbetsmannarollen blir analysen en rekonstruktion baserad på material från många västdemokratier. Svenskt material om vårt offentliga etos utgör dock kärnan.

Genomgången av den normativa teoritypen inleds med ett preliminärt klarläggande (också ett slags rekonstruktion) av *vårt offentliga etos* som omfattar samtliga de värden som ska prägla den offentliga verksamheten och däribland även ämbetsmannarollen. Här skisseras också de grundläggande ansvarskonstruktionerna, och innehållet i två av värdena i vårt etos, politisk demokrati och offentlig etik, utvecklas något.

I nästa steg bestäms ämbetsmannens etiska position i relation till överordnade, lagen och samhällsmedlemmarna. Komplikationerna i dessa relationer illustreras med hjälp av en ämbetsmannatypologi.

Tre viktiga frågor i relation till de specifikt offentliga värdena tas sedan upp till diskussion för att belysa olika aspekter av ämbetsmannarollen. Frågorna är: "Kan det rättfärdigas att ämbetsmannen vägrar lyda lagen och är illojal mot överordnade?", "Vilken bör relationen till samhällsmedlemmarna vara?" och "Kan expertens prioritering av professionell kunskap rättfärdigas?"

Viktningen av värdena i vårt offentliga etos diskuteras avslutningsvis utan att vi kommer fram till någon enkel lösning.

2.1 Vårt offentliga etos

Ämbetsmannarollen ska bestämmas utifrån de krav som värdena i vårt offentliga etos ställer på rollen. Ett första steg är därför att rekonstruera vårt offentliga etos. Genomgången klargör grunderna för detta i lagstiftningen, anger dess sammansättning samt presenterar närmare några värden, politisk demokrati och offentlig etik, som är särskilt eftersatta både i den offentliga debatten och i förvaltningens verksamhet. Förhållandet mellan vårt offentliga etos och det gemensamma bästa samt grunden för ämbetsmännens ansvar skisseras.

2.1.1 Grunden för vårt offentliga etos

Finns det några fasta utgångspunkter för vårt offentliga etos, eller utgör det bara en frihandsteckning som kan skifta från den ena situationen till den andra, något som makthavarna när som helst kan förkasta och ersätta med något annat? Jag tror att svaret på frågan måste vara att det finns ett relativt fast etos som i realiteten bör styra den offentliga verksamheten och som inte utan vidare kan nonchaleras av någon. Rekonstruktionen är inte enkel då underlaget för vårt offentliga etos måste sökas i en mängd olika källor:

- I den fortlöpande samhällsdiskussionen om mer allmänt omfattade värden och verklighetsuppfattningar.
- I lagen, i förarbeten till och tillämpningspraxis av lagen, och i uttalanden av ledande politiker, politiska institutioner osv.
- I internationella konventioner av typen FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna.

Någon samlad uppsättning normer som officiellt presenteras i *ett* dokument som vårt offentliga etos har vi således inte. Det finns dock goda skäl att starta sökandet efter ett etos i lagstiftningen, främst då grundlagarna. Statens tvångsmakt har nämligen alltid motiverat att det ställts speciella krav på de offentliga rollinnehavarna.

Några nedslag i svensk historia ska illustrera innehållet i detta specifikt offentliga. Redan i svensk medeltidshistoria finns en otvetydigt etisk politikuppfattning i synen på relationen mellan den offentliga makten och samhällsmedlemmarna. Politikens

moraliska karaktär markeras av kungaeden i Magnus Erikssons landslag enligt vilken kungen ska svära att "rättvisa och sanning styrka, älska och gömma och undertrycka all vrångvisa och osanning och all orätt både med rätt och med sin kungliga makt". Denna tanke möter vi även fortsättningsvis i svenska grundlagar. I regeringsformen 1720 formulerades en paragraf på liknande sätt och med samma innebörd:

> Kungl. Maj:t tillhörer lag, rätt och sanning att styrka, älska och gömma, men vrångvisa och orätt förbjuda, avskaffa och nedtrycka ... försvara, freda och frälsa den som med späkt och med lagen leva vill, men näpsa, aga och straffa den ostyriga och vrångvisa.

Detta sätt att relatera den offentliga etiken till politiken kan sedan följas genom de svenska regeringsformerna. Motsvarande bestämmelse finns i 1772 års regeringsform, och den återkommer med ungefär samma formuleringar i den välbekanta §16 i 1809 års regeringsform:

> Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda, ingen fördärva eller fördärva låta, till liv, ära, personlig frihet och välfärd, utan att han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsakning och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskriva; ingens fred i dess hus störa eller störa låta; ingen från ort till annan förvisa; ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda var och en vid en fri utövning av sin religion, så vitt han därigenom icke störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer. Konungen låte en var bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hörer och lyder.

Kärnan framstår tydligt. Vi kan konstatera att något som kan kallas ett system av medborgerliga fri- och rättigheter under mycket lång tid har markerat den enskildes rätt till integritet gentemot den politiska makten (jfr SOU 1941:20:91f, SOU 1978: 34:41ff).

2.1.2 Sammansättningen av vårt offentliga etos

Vårt aktuella offentliga etos kan rekonstrueras med utgångspunkt från auktoritativa texter. Att det offentliga står på annan grund än det privata fastslås redan i Regeringsformens två inledande paragrafer vilka utgör ett slags uppräkning av målsättningar för den offentliga verksamheten:

1§ All offentlig makt i Sverige utgår från folket.
Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.
2§ Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.
Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grund för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.
Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.
Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

Målsättningskataloger av detta slag är inte ovanliga i just konstitutioner. Vad står de för? Kommer de alltid till uttryck i övrig lagstiftning och i praktisk politik, eller utgör de ett slags honnörsord utan praktisk betydelse? I en kommentar till den ovan citerade grundlagsparagrafen framhålls att punkterna inte har karaktären av rättsligt bindande föreskrifter. Den enskilde kan inte åberopa dem för att få domstol att ingripa gentemot det offentliga. Kommentaren framhåller emellertid också att punkterna anger mål för den offentliga verksamheten och att de i den egenskapen kan få politisk betydelse (Holmberg-Stjernquist 1980:45). En slutsats förefaller dock vara given: alldeles oavsett paragrafens rättsliga status introducerar den i politiken en moralisk dimension. De målsättningar som presenteras i dessa båda paragrafer utgör rimligen grunden för vårt offentliga etos.

Går vi vidare ned i lagstiftningshierarkin kan vi finna appliceringar av dessa allmänna teser i lagarna inom olika policyområden. Ett exempel är Socialtjänstlagen vars portalparagraf lyder:

§1 Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas
ekonomiska och sociala trygghet
jämlikhet i levnadsvillkor och
aktiva deltagande i samhällslivet.
Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människornas ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser.

> Verksamheten skall bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet.
> (SFS 1980:621)

Innehållet i vårt offentliga etos kan indelas i två huvudkategorier som är tillämpliga på den offentliga förvaltningen. Dessa kategorier finner man, i något varierande utformning, i alla liberala demokratier. I aktuell amerikansk förvaltningsdebatt talar man t.e.x. om två slags etos som påverkar den offentliga verksamheten:

• Det ena är ett byråkratiskt etos som handlar om effektivitet, rationalitet, expertis, lojalitet och ansvar. Det har sitt ursprung i företeelser som den weberska byråkratimodellen, den wilsonska dikotomin mellan politik och förvaltning, Taylors scientific management samt samhällsvetenskapliga arbeten som strävar efter att applicera vetenskaplig kunskap på förvaltningens arbete (utveckling av förvaltningstekniker inom exempelvis policyanalys). Detta byråkratiska etos har kanske ett dominerande inflytande på amerikansk offentlig förvaltning och modifieras endast i viss mån av ett demokratiskt etos (Hejka-Ekins 1988:885ff, Pugh 1991:10ff).

• Det andra är ett demokratiskt etos som är avsevärt mindre precist formulerat än det byråkratiska och mycket eklektiskt till sin konstruktion. I amerikansk diskussion brukar man uppfatta regimvärden (personlig frihet, rätt till egendom och jämlikhet), medborgaraktivitet (välinformerade och politiskt medverkande medborgare), det allmänna intresset (som alltid ska tillgodoses före särintressen) och social rättvisa (som har naturrättslig grund) som de främsta värdena i ett demokratiskt etos (Pugh 1991:14ff).

Dessa båda typer av etos skulle vi kunna se som huvudkomponenterna i det etos – vårt offentliga etos – som förväntas styra den offentliga verksamheten i Sverige. Därmed har vårt etos en demokratisk och en ekonomisk komponent vilka vardera består av ett antal värden. Den svenska varianten avviker något från den amerikanska.

demokrativärden	ekonomivärden
politisk demokrati	funktionell rationalitet
rättssäkerhet	kostnadseffektivitet
offentlig etik	produktivitet

Fig. 1 Vårt offentliga etos

I fortsättningen kommer jag att argumentera för att *demokrativärdena* innebär att det offentliga ska tillgodose kraven från den politiska demokratin, den offentliga etiken och rättssäkerheten, och att *ekonomivärdena* innebär att det offentliga ska tillgodose krav på funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. *Samtliga* dessa värden bör *samtidigt* beaktas i den offentliga verksamheten. Det kan noteras att ekonomivärdena gäller i alla samhällssektorer, privat såväl som offentligt, medan demokrativärdena endast gäller den offentliga verksamheten.

Väl medveten om den mångfald som förekommer i begreppsbildningen kring vårt offentliga etos ska jag försöka antyda innebörden av de olika värdena. Ekonomivärdena är alltså funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. I korthet betyder *funktionell rationalitet* att man väljer åtgärder som verkligen leder till de uppsatta målen, *kostnadseffektivitet* att utgifterna ska vara så små som möjligt och *produktivitet* att kostnaden för varje åtgärd ska vara så låg som möjligt. Demokrativärdena är tre stycken: *politisk demokrati, rättssäkerhet* och *offentlig etik.*

Ekonomivärdena bevakas med stor skärpa av ekonomer och rättssäkerheten av jurister. Jag kommer därför att fokusera på värdena offentlig etik och politisk demokrati som finns inom ett statsvetenskapligt kärnområde. Samtidigt vill jag ännu en gång understryka att ämbetsmannen har skyldighet att beakta samtliga värden i vårt offentliga etos.

2.1.3 Det gemensamma bästa

För att illustrera i vilken huvudriktning den samlade tillämpningen av värdena i vårt offentliga etos bör verka anknyter jag till diskussionen om *det gemensamma bästa, det allmänna goda* eller *allmänintresset.* Då detta begrepp var ohanterligt för den positivistiska samhällsforskningen försvann det i stort sett helt ur diskussionen under ett kvartssekel från 1960-talets början och betraktades som metafysiskt och t.o.m. en smula löjligt. Nu är det åter högaktuellt i både vetenskaplig och politisk diskussion.

Grundtanken är att man gör det *rätta* (enligt vårt offentliga etos) för att uppnå det *goda* (enligt det gemensamma bästa). Ett sätt att konkretisera värdena i vårt offentliga etos är att relatera dem till vårt gemensamma bästa. Det är inte alltid tillräckligt att legitima makthavare skapat regler eller vidtagit åtgärder i enlighet med lagen. Det gemensamma bästa är något som står över lagen i meningen att lagar som motverkar det inte är acceptabla. Det är inte på något sätt naturrättsligt givet utan finns i realiteten som medborgarnas djupgående preferenser.

Det gemensamma bästa är inte så precist att det låter sig användas för att substantiellt värdera varje enskilt beslut utan ska snarast ses som ett ideal under ständig prövning i en fortgående samhällsprocess. Det är inte möjligt att klarlägga genom majoritetsbeslut. En operationalisering som går ut på att den för tillfället sittande majoritetens beslut återger det gemensamma bästa är orimlig och motverkar själva grundidén i att åberopa det gemensamma bästa som en norm som står över lagen. Det kan möjligen vara enklare att göra en negativ prövning, dvs. bestämma vad det gemensamma bästa *inte* är.

2.1.4 Vem har ansvar?

Innan vi går in på en detaljerad genomgång av värdena för politisk demokrati och offentlig etik är det nödvändigt att klargöra vem i förvaltningen som har ansvaret för att värdena i vårt offentliga etos tillgodoses så att vi uppnår det gemensamma bästa. Tre modeller brukar diskuteras:

- *Hierarkiansvarighetslinjen* ser ledarna som ansvariga för organisationens handlingar. Detta är den weberska modellen som bygger på klara befälslinjer och klart avgränsade

ansvarsområden. Den fungerar moraliskt bara om ledarna har möjlighet att påverka vad som sker längre ner i hierarkierna. Modellen kan placera ansvaret men tar inte hänsyn till de *många händerna* som gör att enskilda insatser inte kan spåras i beslut och åtgärder.

• *Kollektivansvarighetslinjen* menar att endera har alla involverade individer ansvar för organisationens beslut eller också har kollektivet ansvaret snarare än enskilda individer. I ingetdera fallet blir det frågan om någon egentlig ansvarighet. Modellen tar i hög grad hänsyn till de *många händerna,* men den kan inte placera ansvaret på ett rimligt sätt. Allas ansvar tenderar att bli ingens ansvar.

• *Personansvarighetslinjen* hävdar att ämbetsmannen har individuellt ansvar om:
– hans handlingar eller brist på handling har orsakat effekten (kausaldelen).
– han har haft moralisk insikt (insiktsdelen).
– hans val av åtgärder inte kan tillskrivas okunnighet eller tvång (autonomidelen).
I organisationer ger de *många händerna* problem med att spåra orsakerna.
(jfr Thompson 1980:906ff, 1987:40ff, jfr Downie 1964:39ff)

Eftersom personansvarighetslinjen – att envar själv måste pröva sina beslut och bära ansvaret för dem – är den enda tänkbara ur etisk synvinkel kommer jag i fortsättningen att arbeta med denna. Innebörden är att varje ämbetsman har ett personligt moraliskt ansvar för sina åtgärder, och han kan inte överföra detta på någon annan.

Att var och en har ansvar för sina åtgärder kan illustreras med följande ansvarshierarki som går från medborgare i allmänhet till förvaltningschefer.

alla individer har moraliskt ansvar för sina handlingar

•

ämbetsmän har ett särskilt ansvar för sina handlingar i offentlig verksamhet

•

chefer i offentlig förvaltning har ett särskilt ansvar för sina enheters verksamhet

Fig. 2 Ansvarsnivåer

Ämbetsmannens *individuella ansvar för allt han företar sig i relation till vårt offentliga etos* är själva kärnan i den uppfattning av ansvar som förfäktas i denna framställning.

2.1.5 Vad bör politisk demokrati vara?

Den generella litteraturen om vad den politiska demokratin *bör* vara är mycket omfattande och föga enhetlig. Det finns konservativa, liberala och socialistiska varianter av politisk demokrati. Tonvikten kan ligga endera på den enskildes aktiva deltagande i den politiska processen eller på de valda representanternas konkurrens. Frågan om förvaltningens position i den politiska demokratin ägnas obetydligt intresse i denna generella litteratur. För att få uppgifter om förvaltning och demokrati får man gå till den i omfång obetydliga speciallitteraturen på området. Jag ska illustrera förvaltningens position i den politiska demokratin med en version som är framtagen ur den svenska diskussionen under det senaste kvartsseklet (jfr Lundquist 1991a).

Relationen mellan offentlig förvaltning och politisk demokrati kan analyseras bl.a. ur två aspekter. Den ena är utformningen av förvaltningens *processer* och den andra är *substansen* i verksamheten. I båda fallen ställer demokratidoktrinen bestämda krav på förvaltningen. I västdemokratin är processkraven grundläggande. Utan att de tillgodoses kan man aldrig tala om en demokratisk förvaltning oavsett hur väl den skulle fylla de demokratiska substanskraven.

Fig. 3 Demokratiska krav på den offentliga förvaltningen

Vilka processkrav och substanskrav ska vara uppfyllda för att vi ska kunna kalla förvaltningen demokratisk? Vi ska se närmare på de båda typerna av krav:

• *Processkraven* kan sammanfattas i fyra punkter:
– *Allmänna val* av representanter legitimerar direkt eller indirekt den offentliga förvaltningen. Svensk statsförvaltning är indirekt legitimerad via riksdagen medan kommunpolitikerna är direkt legitimerade genom de kommunala valen. Kommunala förvaltningschefer är indirekt legitimerade genom att de tillsätts av en vald församling.
– *Medborgardeltagande* i förvaltningsprocesserna med möjligheter att framföra synpunkter. Ibland söker förvaltningen dra in brukarna av en viss service i dess administration.
– *Öppenhet* gentemot omgivningen innebär bl.a. att samhällsmedlemmarna ska ha information om vad förvaltningen företar sig. Utan sådan information är deltagandet föga meningsfullt.
– *Fri- och rättigheter* för medborgarna ska beaktas. Dessa fri- och rättigheter utgör ett fundamentalt inslag i all offentlig verksamhet och således också i den offentliga förvaltningen.

• *Substanskraven* är av intresse först sedan processkraven har tillgodosetts. De innebär att förvaltningen ska beakta:
– *Lagens krav* som kan preciseras i detaljstyrning eller formuleras som allmänna målsättningar, t.ex. vid ramlagstift-ning och målstyrning. I de senare fallen är det inte alltid helt klart vad det demokratiska kravet egentligen innebär i praktisk tillämpning.
– *Politikernas vilja* som kan referera till "viljan" hos direkt valda församlingar eller individuella rollinnehavare, eller till i parlamentarisk ordning utsedda kollektiv (t.ex. kommunstyrelsen och övriga styrelser och nämnder) eller individuella rollinnehavare (t.ex. statsministern).

– *Medborgarnas val och vilja* som kan ha olika omfång och inriktning, t.ex. relaterade till respektive allmänintresset, särintressen eller klientintressen, varför svårigheterna att göra kravet operativt är betydande. Risk föreligger för att medborgarnas vilja identifieras med uppfattningarna hos toppskikten i korporationer med svag demokratisk förankring hos de egna medlemmarna.

2.1.6 Vad bör offentlig etik vara?

Den offentliga etiken kommer att diskuteras enbart med avseende på förvaltningsetiken som delas upp i sina beståndsdelar. För det första finns det en central del som alla ämbetsmän har att beakta i alla situationer, vi kan kalla den allmänetiken. För det andra finns det delar som gäller olika situationer. Totalt fyra beståndsdelar kan vara rimliga att utgå från:

- *allmänetik* omfattar generellt tillämpliga regler för förvaltningens processer och åtgärdssubstans. Det är alltså frågan om etiska regler som i princip alltid gäller för samtliga ämbetsmän, dvs. själva stommen i förvaltningsetiken.

- *rolletik* omfattar regler för speciella roller i förvaltningen. Dessa roller kan vara mer eller mindre specificerade, t.ex. chef och underordnad. Det är ibland svårt att skilja mellan rolletik och relationsetik.

- *relationsetik* omfattar regler för ämbetsmannens relationer till andra aktörer. I princip kan varje relationstyp (till politiker, klienter, kollegor, över- och underordnade osv.) ha sin speciella etik.

- *sakområdesetik* omfattar regler för olika sakområden eller samhällssektorer (etik i sjukvården, etik i socialsektorn, etik i skolan, etik vid vapenförsäljning osv.). Samtidigt ges etiken för olika typer av offentlig verksamhet (myndighetsutövning, service osv.).

Allmänetiken tar upp förvaltningsetikens process och substans. Substans anger vad förvaltningsåtgärderna bör eller inte bör innehålla för att vara det som är rätt och gott eller fel och ont. Process anger de rätta respektive felaktiga formerna för förvaltningsprocesserna eller de tillåtna respektive förbjudna beteendena för ämbetsmännen. Process och substans förekommer alltid tillsammans i ömsesidig påverkan. Innehållet kan ha olika inriktning. Traditionellt har analysen av etik tagit upp två frågor: "Hur undviker man att göra fel och ont?" och "Hur gör man rätt och gott?". Inriktningen "att undvika att göra ont" har formulerats i regler som förbjuder vissa beteenden (t.ex. nepotism, lögner, bedrägeri och tagande av muta). Den är

därför med nödvändighet negativ i tonen och passiv till sin karaktär. Inriktningen "att göra gott" är aktiv och ser i stället de positiva möjligheterna i den offentliga verksamheten. Etiken har i det fallet bl.a. till uppgift att få ämbetsmannen att känna engagemang för sitt arbete och se möjligheterna till en utveckling mot något bättre. Medan vi i det första fallet har en negativ eller passiv inriktning på etikens innehåll, har vi i det andra fallet en positiv eller aktiv (Rohr 1989:7).

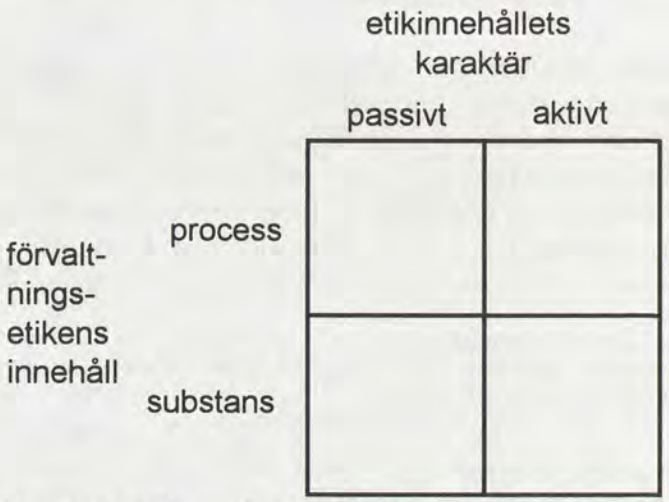

Fig. 4 Kategorier för analys av förvaltningsetikens innehåll

De båda analysdimensionerna *förvaltningsetikens innehåll* (med process och substans) och *innehållets karaktär* (med passivt och aktivt) kan nu sammankopplas till en fyrfältsmatris. Vi följer dimensionen process–substans och beaktar inom denna passivt–aktivt.

Det har sagts att etiska regler oftast är bokstavliga, negativa och konservativa i motsats till positiva, konstruktiva, kreativa och tilllämpliga på nya situationer (Frankena 1973:14). Iakttagelsen är i allt väsentligt giltig också för förvaltningsetikens allmändel.

Allmänetikens process. Det finns två nivåer för allmänetik vilka kan relateras till distinktionen mellan dygdetik och handlingsetik. Allmänetiken betonar processvärden utifrån önskade egenskaper hos ämbetsmannen (t.ex. ärlighet, integritet och lojalitet) och föreskriver sedan förbud mot att ta mutor, mot bedrägeri, mot nepotism, mot lögner, mot maktövergrepp, mot att lämna ut konfidentiella uppgifter osv. Generellt är det

frågan om regler som kan hänföras till kategorin process–passivt.

Vi ska se på ett konkret exempel på en etisk kod för offentlig verksamhet. Normalt dominerar processvärdena i diskussionen kring förvaltningsetiken såsom fallet är i koden för den federala förvaltningen i USA:

VARJE OFFENTLIGT ANSTÄLLD SKALL
Sätta lojalitet mot de högsta moraliska principer och landet före lojalitet mot personer, parti eller myndighet.
Upprätthålla konstitutionen, lagarna och andra legala bestämmelser i USA liksom alla offentliga organ och aldrig försöka kringgå dem.
Ge en hel dags arbete för en hel dags lön och med största allvar och eftertanke fullgöra sina plikter.
Söka finna mera rationella och ekonomiska metoder att genomföra sina uppgifter.
Aldrig diskriminera orättvist genom att ge speciella favörer eller till någon, det må vara för att belöna någon eller inte, och aldrig för sig själv eller för sin familj favörer eller förmåner under som av förnuftiga personer kan uppfattas påverka hans
Aldrig ge löften privat som kan påverka tjänsteuppgiften eftersom offentligt anställd inte har något privat arbete som kan binda den tjänsten.
Aldrig engagera sig i affärer med det offentliga, direkt eller indirekt, inte är förenliga med ett samvetsgrant fullgörande av den uppgiften.
Aldrig använda konfidentiell information som erhållits i tjänsten för att göra privata vinster.
Avslöja korruption var den än upptäcks.
Upprätthålla dessa principer och alltid vara medveten om att tjänst är ett offentligt förtroende.

Fig. 5 Den federala etiska koden i USA

Alla punkter i koden utom den första är processinriktade och väsentligen passiva. Den första punkten är substantiell om än på en så hög abstraktionsnivå att den knappast ger någon vägledning för handling. Punkterna representerar ett stort spektrum om man ser till ambitionsgrad.

Koder med allmänetik är i stort sett utformade på samma sätt i olika länders förvaltningar även om det ibland förekommer förbud som grundas i lokala förhållanden. Olika politisk-administrativa kulturer har skiftande tyngdpunkter. I USA,

England, Kanada och Australien fokuserar man på intressekonflikter (t.ex. finansiella transaktioner, förhållanden till släktingar, gåvor, anställning utom och efter anställningen i offentlig tjänst) medan man är mindre intresserad av om ämbetsmannen lämnar ut hemliga uppgifter, tar ställning politiskt eller gör offentliga uttalanden. Andra länder lägger tyngdpunkten annorlunda.

I de flesta fall innehåller allmänetiken förbud mot oetiska beteenden. Tagande av muta, tillgodoseende av egenintresse, nepotism och lögner (och det som allmänt uppfattas som kriminellt i samhället) har fördömts under årtusenden, och var och en av dessa oegentligheter behandlas i sin egen omfattande litteratur. Inte sällan uppfattar västdemokrater dessa företeelser som något som bara sker långt borta i länder i tredje världen, medan de i själva verket uppträder också i högt utvecklade västdemokratier (jfr Heidenheimer 1970, Gibbons-Rowat 1976).

Det är inte alltid lätt att avgöra om en överträdelse faktiskt skett. Om vi väljer "tagande av muta" kunde man tycka att det vore lätt att fastställa regler för vad som ska betraktas som mutor. Så är emellertid inte alltid fallet. Mutor kan förekomma i många olika former: pengar, förmåner, smicker, hjälp i besvärliga situationer osv. (Bailey 1962:25). När någon använder tjänsten för att tillgodose sina egna ekonomiska eller politiska intressen på bekostnad av det gemensamma bästa, brukar man sammanfattande tala om *korruption*. Någon tvekan om att korruption är oetisk föreligger inte.

För att kunna förstå och åtgärda de etiska problemen är det väsentligt att identifiera vad som verkligen är betydelsefullt. Det finns en tendens till att etiskt beteende identifieras med att man undviker öppen och klar korruption. En sådan syn på etiken kan leda till snedvridning av hela etikuppfattningen: man koncentrerar uppmärksamheten på de grova, relativt ovanliga överträdelserna, medan man inte ser de vanligare, mer subtila och på sitt sätt kanske allvarligare brotten mot det rätta beteendet. Det är mycket troligare att ämbetsmännen låter sig styras av sina fördomar, ideologier och begränsade perspektiv än av utsikten att göra ekonomiska vinster. Den praktiska verksamheten ger inte ämbetsmannen så många tillfällen att tillskansa sig ekonomiska fördelar. Annat ligger närmare till hands, t.ex. att ge utlopp för trångsynthet, att favorisera

grupper som man identifierar sig med, att tänja lagarnas innebörd och att fatta tvivelaktiga beslut som avspeglar egenintresse snarare än lagens krav och folkets val och vilja (jfr Stahl 1983:16).

Många menar att det finns ett samband mellan ämbetsmannadygd och goda beslut – mellan dygdetik och handlingsetik. Det har emellertid också hävdats att allmänna moraliska dygder – klokhet, rättvisa, måttfullhet, tapperhet, lojalitet, integritet, ära och liknande egenskaper – i sig inte löser problemen. I stället krävs standards för att ämbetsmännen ska kunna välja mellan konkurrerande moraliska krav (Warwick 1981:113).

Allmänetikens substans. Inom vissa sakområden förekommer en mycket livlig debatt om substansetik. Några kapitelrubriker ur aktuella undersökningar får illustrera: aborter, dödshjälp, könsroller, dödsstraff, diskriminering, sexualmoral, censur och pornografi, ekonomisk välfärd och rättvisa, djurplågeri, miljöförstöring, världssvälten samt krig och kärnvapen (Mappes-Zembaty 1987, Beauchamp-Pinkard 1983, Bexell 1995).

Etiska problem torde finnas i alla sakområden, och redovisningen ska hållas på en generell nivå för att vi ska undvika den bias som substansen i enskilda sakområden kan ge. Idén är alltså att presentera substansetik som gäller för alla sakområden. Som ofta vid diskussion av offentlig etik är det enklast och mest okontroversiellt att klarlägga vad som inte är tillåtet:

> Denna standard kräver att tjänstemannen inte vidtar åtgärder som innebär att han överträder lagen eller kränker individers medborgerliga rättigheter, medför orättvisor vid tillämpningen av lag eller administrativa regler, åstadkommer oförsvarlig fysisk, mental eller social skada eller undergräver medborgarnas förtroende för styrelsen. (Warwick 1981:123)

Är det möjligt att finna positiva substansvärden? Frågan besvaras nekande i den vetenskapliga litteratur som har sin etiska grundval i värdeemotivism. För denna dominerar det praktiska problemet att det i ett pluralistiskt samhälle kan vara svårt att komma överens om vilka värden som ska omfattas av den offentliga förvaltningen. Om värden är relativa har man problemet med vilka man ska välja: katolska, protestantiska, vetenskapliga, ekonomiska eller några andra? Vem väljer?

Kommer alla ämbetsmän att arbeta efter samma värden? (Cooper 1986:116).

Någon gång anges positiva värden, och det är då vanligen frågan om värden på synnerligen hög abstraktionsnivå. Ett exempel är inledningsavsnittet i den ovan citerade amerikanska federala koden:

VARJE OFFENTLIGT ANSTÄLLD SKALL
Sätta lojalitet mot de högsta moraliska principer och landet före lojalitet mot personer, parti eller myndighet.

De högsta moraliska principerna och fosterlandet bör vara de primära föremålen för ämbetsmannens lojalitet. Därmed har man dock inte preciserat någon substans som kan vägleda ämbetsmannen vid praktiskt beslutsfattande. Han måste först veta vilka de högsta moraliska principerna är. Det förefaller föga sannolikt att det skulle finnas ett övergripande värde, som gäller i alla kulturer och i alla situationer. Emellertid nämns ofta ett värde som ett slags målsättning för offentlig verksamhet i västdemokratin, nämligen tillgodoseende av det gemensamma bästa (jfr Cooper 1986:xiv).

Vad betyder substansvärden i relation till andra etiska värden? Hur bör avvägningarna företas mellan substansvärden och processvärden? Ibland förekommer mycket klart formulerade ställningstaganden. Ämbetsmannen får aldrig kompromissa bort övergripande substansvärden mot administrativ effektivitet, ekonomiska överväganden, professionell neutralitet osv. (Hart 1984:116).

Diskussionen om allmän förvaltningsetik gäller vanligen processer. Förklaringen till detta är troligen att processfrågor är enklare att formulera och kontrollera än substansfrågor, och de gäller mer generellt. Samtidigt kan man hävda att politikens substans är viktigare än dess processer (jfr Willbern 1984:105). Vi får dock inte bortse från att processutformningen ofta syftar till att åstadkomma en etiskt fullgod substans.

Vi byter ett ögonblick perspektiv och undersöker hur dessa etikresonemang ser ut ur den enskilde ämbetsmannens synvinkel. Det är möjligt att dela in på olika sätt. Vi ska se på en hierarki som går från mindre till större etiska krav med en blandning av handlings- och dygdetik. Inom var och en av de fyra nivåerna i hierarkin finns det åtgärder som är passiva

respektive aktiva. Processkraven dominerar men de två sista nivåerna har även substansinslag:

• *disciplin* är den minst ambitiösa nivån. Den innebär att ämbetsmännen ska finnas på arbetsplatsen och göra skäl för sin lön. Slöhet, vårdslöshet och planlöshet är klandervärda egenskaper. Ämbetsmannen ska passa tider, hålla sig till reglerna på arbetsplatsen, vara flitig, nitisk och tillmötesgående.

• *pålitlighet* innebär att ämbetsmannen ska vara ärlig och rättrådig. Nepotism, tagande av muta och stöld av offentliga medel är förkastligt. Ett mer aktivt krav är att han ska vara ekonomisk och söka de bästa lösningarna på problemen.

• *rättvisa* innebär att ämbetsmannen förväntas göra det rätta. Han får inte vara partisk utan bör se problemen från alla sidor och välja rättvisa åtgärder.

• *professionell heder* omfattar i den passiva delen ämbetsmannens plikt att lyda och inte obstruera sina politiska herrar. Den aktiva eller positiva förutsätter att ämbetsmannen verkar på ett fyndigt och fantasifullt sätt och skickligt inte bara fullgör alla överordnades önskningar utan föreslår förbättringar och presenterar överlägsna metoder.
(Dunsire 1988:180ff)

2.2 Ämbetsmannarollens position

Ämbetsmannarollen befinner sig i nätverk tillsammans med andra roller, och relationsetiken anger hur relationen till dessa bör vara. Det är möjligt att här visa på vissa huvudlinjer. Mångfalden, komplexiteten och motsägelsefullheten måste dock beaktas även här, och det finns mycket riktigt olika meningar om vikten hos olika relationer.

2.2.1 Ämbetsmannarollens centrala relationer

Det är ganska okontroversiellt att hävda att ämbetsmannen på en gång ska *lyda lagen, vara lojal mot överordnade* samt *visa samhällsmedlemmarna hänsyn.* Lagen, överordnade och samhällsmedlemmar ställer alltså krav på ämbetsmannen, och dessa krav kan mycket väl komma i konflikt med varandra.

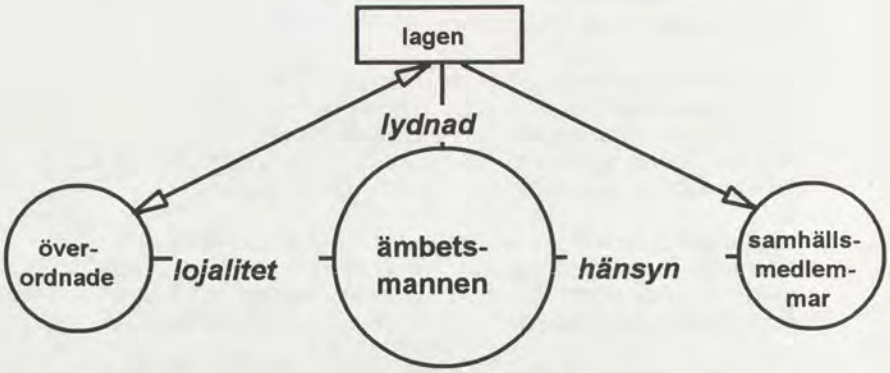

Fig. 6 Ämbetsmannens etiska grundrelationer

Om vi utgår från den politiska demokratins och offentliga etikens ämbetsmannarelationer framgår att det finns olika uppfattningar om vad som är viktigast. Tyngdpunkten kan ligga på endera lydnad för lagen, hänsyn till samhällsmedlemmarna eller lojalitet gentemot överordnade. Dessa tre krav förekommer samtidigt sida vid sida, och de kan skifta över tid så att man i olika situationer har olika uppfattningar om vilken relation som bör dominera. Några varianter framgår av följande typologi.

2.2.2 En ämbetsmannatypologi

Det är knappast så enkelt att alla som är verksamma i förvaltningen är ämbetsmän av den byråkrattyp med allmänadministrativa uppgifter som var förhärskande i den gamla myndighetsstaten eller professionella av renodlat slag som läkare och lärare i den gamla expertstaten. Vi måste redan i detta skede ta hänsyn till mångfalden av förvaltningsverksamma eftersom denna kan spela roll för hur tyngdpunkten läggs i relationsetiken. Följande figur innefattar de viktigaste kategorierna:

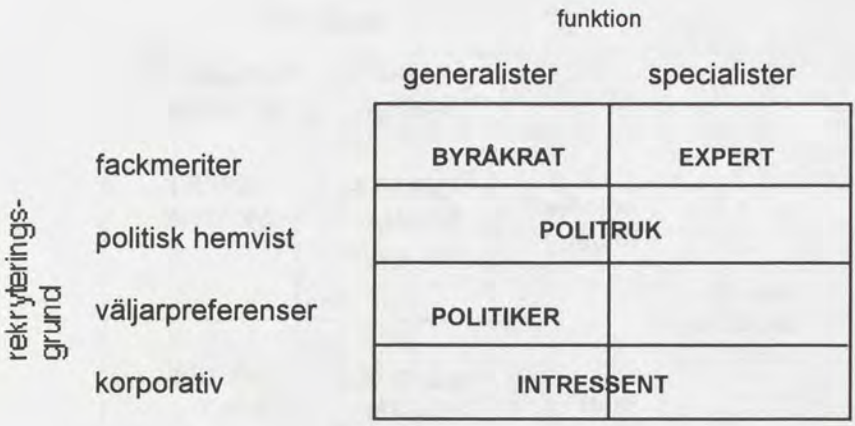

Fig. 7 Olika typer av verksamma i förvaltningen

Klassificeringen är gjord utifrån rekryteringsgrund och funktion. Av rekryteringsgrunderna gäller väljarpreferenser enbart landstings- och kommunalpolitiker (och vi har då ett brett förvaltningsbegrepp). Generalister sysslar med allmänadministrativa uppgifter och specialister med smalare och starkt kunskapskrävande sakområden. Byråkrater och experter dominerar förvaltningen.

Man kan också placera typerna efter beslutsprocessens karaktär (problemlösning kontra konfliktlösning) och situationen (enkel/statisk kontra komplicerad/ dynamisk) och vi får då en typologi om fyra typer[2]:

[2] Grundidén för typologin presenterades av Rylander 1969 och utvecklades av Mellbourn 1979:43ff. För referenser till nyare litteratur se Lundquist 1992 och 1993a.

beslutsprocessens karaktär	situationen: enkel/statisk	situationen: komplicerad/dynamisk
problemlösning	ÄMBETSMANNASKOLAN	EXPERTSKOLAN
konfliktlösning	POLITIKERSKOLAN	INTRESSENTSKOLAN

Fig. 8 Ämbetsmannaskolor

Dessa fyra ämbetsmannaskolor representerar olika tyngdpunkter då det gäller relationernas betydelse:

(1) *Ämbetsmannaskolan* betonar att förvaltningen är direkt underställd lagen och oberoende av de politiska makthavarna för lagens tillämpning i det enskilda fallet. Ämbetsmannens tolkning av lagen specificerar styrningen, och han ska tillämpa givna lagar på ett rättvist och objektivt sätt.

Ämbetsmän är primärt *statens* tjänare, inte den aktuella *regeringens*. De står vid sidan av eller rentav över dagspolitiken. De är underordnade den demokratiskt utsedda regeringen men lyder i första hand lagen.

En variant beskriver ämbetsmannen som demokratins väktare. Då politikerna uppfattas som inkompetenta, måste ämbetsmännen maximera sin autonomi. Den gode administratören formulerar det allmänna intresset.

Skolan ser verkställandet av de politiska besluten som värdemässigt neutralt. Den söker en problemlösning i anknytning till lagen. Tekniken är primärt juridisk. Formella förhållanden betonas. Synsättet är förenligt med en demokratisyn som har sin tyngdpunkt i rättssäkerhet.

(2) *Politikerskolans* kärnpunkt är att förvaltningen bör vara politikernas lydiga instrument och verka i ledningens anda. Brittiska Civil Service åberopas som prototyp. Det förutsätts att de ska specificera styrningen som ministern själv skulle ha gjort. Detta motiveras med att ministern har parlamentariskt ansvar för förvaltningsbesluten.

Förvaltningen ska så effektivt som möjligt tjäna regeringen. Något annat är inte demokratiskt korrekt. Förvaltningen avgör

inte om regeringen har rätt eller fel – det bestämmer folket i allmänna val.

Politikerskolan vill ge politikernas intentioner största möjliga genomslag i implementeringen. Kännedom om regeringspartiets ideologi är betydelsefull vilket motiverar rekrytering på politiska grunder. Primärt är skolan inriktad på konfliktlösning.

(3) *Expertskolan* (som också kallas den professionella eller teknokratiska skolan) ser ämbetsmännens (experternas) specialkunskaper som avgörande. Policyprocessen är en procedur för problemlösning. Den egna professionen är expertens viktigaste normkälla. Den administrativa processen beskrivs som värdeneutral och teknisk. Ämbetsmännens expertis ska avgöra. Expertrollen bygger på att innehavaren har en särskild vetenskaplig eller erfarenhetsmässig kunskap.

Experterna kan vara naturvetare, ingenjörer eller läkare eller tillhöra något annat vetenskapligt område. I Sverige har samhällsvetarna spelat en stor roll som socialingenjörer vid uppbyggandet av välfärdsstaten. Under det senaste decenniet har experter på ledning och styrning (managers) i ökande grad vunnit insteg i offentlig förvaltning.

(4) *Intressentskolan* menar att de som berörs av förvaltningsåtgärderna – klienter, intressenter och samhällsmedlemmar i allmänhet – ska medverka vid specificeringen av styrningen. Intressenterna söker själva, med förvaltningen som arena, komma till rätta med problemen. Ämbetsmännen ska i första hand beakta intressenterna i sin precisering av styrningen.

En variant av intressentskolan förfäktar ett slags korporativism och menar att intresseorganisationernas inflytande bör avgöra i förvaltningen. Dessa ska därför i möjligaste mån medverka i den administrativa processen. En annan variant ser ämbetsmannen som katalysator för att jämka ihop motstridiga intressen och uppnå ett tillstånd som tillgodoser allmänintresset. Byråkratisk autonomi anses vara en illusion då det alltid är nödvändigt att balansera olika gruppers intressen.

Intressentskolan är inriktad på konfliktlösning och är lämplig i situationer med stor osäkerhet (komplexitet och dynamik) då det är svårt för både politikerna och ämbetsmännen att överblicka alla involverade intressen och det inte ges några självklara tekniska lösningar på problemen.

Inom var och en av skolorna reduceras de normativa kraven på ämbetsmannens relationer till en huvudlinje. Reduktionen är inte acceptabel. I den svenska diskussionen är det uppenbart att *samtliga* skolor måste beaktas för att kraven från vårt offentliga etos ska tillgodoses och för att man ska kunna få en fullständig bild av ämbetsmannarollen. För att illustrera rollens öppenhet för olika krav ska jag använda ett citat hämtat från ett anförande av en hög svensk ämbetsman från mitten av 1950-talet:

> Traditionen från många led av föregångare i trogen pliktuppfyllelse har givit oss i arv känslan av våra skyldigheter mot fosterlandet *men* på samma gång känslan av vår stolta rättighet att vara statsledningens och statsviljans oegennyttiga och lojala *men* självständigt ansvariga tjänare, med uppgift att tillämpa gällande lag i lagstiftarens anda *men* på samma gång se till vad som leder till den enskildes bästa. Vi har fått ärva känslan av tjänstemannakallet som en hög uppgift som upprätthållare av samhällsmaskineriet och förmedlare av statsviljans centrala direktiv i belysning av vår allmänna rättsordning. (Hammarskjöld 1965:78)

Tio år senare diskuterar samma ämbetsman ånyo statstjänstens villkor och kan konstatera, att det har skett stora förändringar i olika avseenden. Vad som än händer i omgivningen, hävdar han, får det inte förhindra att ämbetsmännen fasthåller sin traditionella grunduppgift:

> ...ju mer man sålunda rubbar på de traditionella formerna eller yttre betingelserna, desto viktigare blir det att förvaltningstjänstemännen *själva* i stället i sak behåller så mycket som möjligt av den traditionella inställningen till uppgiften: den att vara organ för statsviljan, med uppgift att svara för rättsordningens stabilitet ... (Hammarskjöld 1965:92)

Citaten sammanfattar med stor träffsäkerhet komplexiteten och motsägelsefullheten i ämbetsmannarollen med alla dess relationer och hänsynstaganden. Svårigheten är att tillämpa de preciseringsprinciper som representeras av de fyra skolorna (ämbetsmanna-, politiker-, expert- och intressentskolan) så att var och en av dem används i rätt situation. Vad händer om politikerna väljer att styra precist i fall där experten måhända borde fått avgöra ("Hur ska kirurgen skära? Vilka böcker ska studenterna läsa?")? Vad sker om ämbetsmannen hävdar nödvändigheten och tillräckligheten av lagtolkning i fall av oprecis styrning? Hur långt räcker juridiskt skarpsinne för att avgöra tillämpningen av ordern "Gör så gott du kan men se till att pengarna räcker"? Finns det anledning för politiker eller ämbetsmän att gå in i intrikata avgöranden som enbart berör fördelning av en given summa mellan klart identifierade och någorlunda jämnstarka intressenter?

Samtliga preciseringsskolor har sin givna plats i förvaltningens överväganden. Lagar måste tolkas korrekt och konsekvent för att rättssäkerheten ska garanteras, politikerna måste kunna genomföra sin politik, kunskap är nödvändig för att

besluten ska ge önskade resultat och kostnaderna hållas nere och konflikter mellan intressenter samt mellan intressenter och det offentliga måste lösas. I konkreta fall måste hänsyn normalt tas till flera preciseringsprinciper samtidigt.

För att detta intrikata system ska fungera måste både politikerna och ämbetsmännen förstå när det är riktigt att använda den ena eller den andra preciseringsprincipen. Politikerna måste utforma styrningen så att den aktuella principen går att tillämpa. Vill politikerna tillgodogöra sig expertkunskapen och få intressenterna att acceptera politiken, måste förvaltningen få handlingsutrymme och tillräckliga resurser för att kunna utnyttja detta. Ämbetsmännen måste å sin sida inse att politikerna ytterst har det demokratiska ansvaret för den politik som förs och att expertsynpunkter kan konkurrera med andra hänsynstaganden, t.ex. kostnaderna för projekten eller krav från olika intressen.

2.3 Kan det rättfärdigas att ämbetsmannen vägrar lyda lagen eller är illojal mot överordnade?

Vi ska se på den del av relationsetiken som gäller ämbetsmännens förhållande till lagen och överordnade (politiker och förvaltningschefer). Hur bör den etiskt ansvarsfulle ämbetsmannen reagera om han menar att lagen strider mot vårt offentliga etos eller styrningen från överordnade strider mot lagen? Vilka reaktioner har han att välja mellan och hur kan de rättfärdigas?

Det ligger nära till hands att söka applicera Hirschmans välbekanta kategorier *lojalitet* (man anpassar sig), *protest* (man opponerar sig) och *sorti* (man tar avsked) (Hirschman 1970) Eftersom protest innebär *öppen* opposition är de tre fallen otillräckliga för att beskriva ämbetsmannens samtliga möjligheter att reagera. Vi behöver också en kategori för åtgärder som han vidtar utan att meddela sina överordnade, t.ex. inaktivitet (som tar sig uttryck i att han inte gör någonting alls), obstruktion (som innebär att han på ett inte alltför uppenbart sätt söker hindra att styrningen verkställs) och subversion (som är kraftfulla åtgärder för att motverka ledningens policy) och viskande (som är anonymt informerande (jfr Warwick 1981:107ff). Dessa åtgärdstyper betecknas med termen *obstruktion.*

ämbetsmannens styrningsreaktion	ämbetsmannen uppfattar styrningen som etisk	ämbetsmannen uppfattar styrningen som oetisk
lojalitet	1	2
protest		4
obstruktion		6
sorti		8

Fig. 9 Ämbetsmannens styrningsreaktioner och etiken

Hur bör ämbetsmannen reagera på förvaltningsstyrningen? Att han bör vara lojal när han finner styrningen etiskt tillfredsställande är väl självklart. De återstående fyra fallen, nämligen då han uppfattar styrningen som oetisk, har vissa implikationer som kort redovisas.

2.3.1 Lojalitet

Hur motiverar ämbetsmannen lojalitet i fall där han uppfattar styrningen som oetisk? Webers norm för idealbyråkraten erbjuder en naturlig utgångspunkt för analys (som motsvarar vad som brukar kallas neutralitetsetiken). Grundtanken är att denne bör lyda styrningen som den framgår av precisa regler eller av överordnades order i enskilda fall:

> Ämbetsmannen har sin heder i att samvetsgrant verkställa sina över-ordnades order precis som om de vore i överensstämmelse med hans egen övertygelse. ... Den politiska ledaren har sin heder i ett exklusivt personligt ansvar för vad han gör, ett ansvar som han varken kan eller får avvisa eller överföra till någon annan. (Weber 1918:95)

> Tjänstemännen är moraliskt skyldiga att tjäna organisationen på detta sätt då de frivilligt accepterat sitt ämbete; detta uttrycker samtycke. Tjänstemännen vet på förhand vilka förpliktelser som ämbetet medför, och om plikterna (eller deras tänkesätt) förändras kan de vanligen lämna tjänsten.
>
> Neutralitetsetiken förnekar inte att tjänstemännen ofta måste använda sitt eget omdöme vid utformningen av policyn. Men deras målsättning bör alltid vara att söka klarlägga vad andra människor (vanligtvis valda befattningshavare) avser eller skulle vilja avse ... Neutralitetsetiken framställer idealbyråkraten som ett fullständigt tillförlitligt instrument för organisationens mål ... Denna etik underbygger således organisationens stora dygd – kapaciteten att tjäna vilket socialt mål som helst oberoende av vad individerna i den skulle vilja. (Thompson 1985:556)

Lojalitetskravet är avgörande. Ämbetsmannen måste lyda, även om han själv anser att innehållet i de beslut han verkställer strider mot god moral och mot hans professionella föreställningar om hur verksamheten bör bedrivas, förutsatt att den överordnade, trots invändningar, insisterar på att ordern ska verkställas. Utan denna disciplin, menar Weber, skulle hela förvaltningsapparaten falla samman (Weber 1918:95).

Accepterar ämbetsmannen lojalitet gentemot överordnad som sin etiska grundregel har han inga moraliska problem så länge han lyder. Får han verkligen på detta sätt begränsa området för vad som är ett ansvarsfullt etiskt övervägande? Man brukar säga att lydnad krävs för att samhället ska kunna fungera. Lyder inte ämbetsmännen utan fattar beslut efter eget huvud blir resultatet anarki. Korrektheten av detta påstående har ifrågasatts. Att systemet inte skulle fungera om alla ämbetsmän alltid vägrade att följa styrningen är med stor visshet sant, men hur stor är sannolikheten för att alla politiker ska fatta moraliskt ohållbara beslut på en gång och i alla frågor? Ämbetsmannen i demokratin bör inte handla mot sin etiska övertygelse. Att han inte bör lyda order som är illegala är självklart (French 1983:133f).

Ett annat argument för att ämbetsmannen ska lyda är att det är politikerna som har det demokratiska ansvaret för den offentliga politiken. Politikern kan förlora de allmänna valen och tvingas avgå om väljarna uppfattar den offentliga verksamheten negativt.

En extrem version av den Weberska ståndpunkten är kadaverdisciplinen där ämbetsmannen lyder blint – utan att reflektera – vilket på intet sätt är acceptabelt.

Ett ansvarsfullt etiskt övervägande fordrar att den enskilde ämbetsmannen själv tar ställning. Det moraliska ansvaret kan inte överföras på andra aktörer. I ett första steg bör han uppmärksamma sina överordnade på problemet, dvs. *väcka* dem.

2.3.2 Protest

Hur ska ämbetsmannen agera om han, trots risk för personligt obehag, framfört kritik till sina överordnade men dessa inte reagerar på det sätt han önskar? En möjlighet är att *vissla*. Det innebär att han informerar överordnade myndigheter eller allmänheten om företeelser inom sitt verk som han ser som omoraliska eller olagliga eller kan förväntas skada den allmänna välfärden eller enskilda samhällsmedlemmar, eller som kan förväntas motverka den offentliga verksamhetens syften. Sammanfattningsvis gäller det allt som strider mot vårt offentliga etos och det gemensamma bästa. Visslandet sker öppet, varför den aktuelle ämbetsmannen omedelbart kan identifieras av sina överordnade (jfr French 1983:135).

Vilken moralisk status har visslande? Det finns tillfällen då åtgärden är moraliskt rättfärdigad och lojaliteten till den överordnade och lydnaden inför lagen således måste stå tillbaka. Några förutsättningar måste vara för handen för att visslande ska vara acceptabelt. Alla etablerade kanaler ska ha prövats och ämbetsmannen ska noga ha övervägt vilka procedurmässiga, innehållsliga, moraliska eller legala regler som överträtts. De åtgärder som vidtagits ska ha direkt skadliga effekter för landet och för medborgarna. Visslaren ska ta upp konkreta åtgärder snarare än allmänna klagomål och han ska kunna stödja sina anklagelser med otvetydiga bevis (French 1983:135, jfr Bok 1981:213ff).

Exakt när får någon reagera med signaler utåt? Skiljaktiga meningar hör till det normala, eftersom de flesta frågor är av sådant slag att förnuftiga människor kan ha olika meningar om vad som bör göras. När det gäller allvarliga felgrepp såsom uppsåtliga lagbrott eller uppenbar korruption råder det inte någon tvekan om att ämbetsmannen måste reagera. Eftersom grova övergrepp förekommer måste varje ämbetsman vara mentalt och emotionellt förberedd på att reagera på dem (Stahl 1983:22).

2.3.3 Obstruktion

Ämbetsmannen har en betydande åtgärdsarsenal vid obstruktion: från små markeringar såsom att arbeta långsammare till rent sabotage (jfr Rohr 1980:207ff). Anonyma uppgifter (läckor) till utomstående, speciellt massmedierna, om vad som sker i förvaltningen används ganska systematiskt i vissa länder. En vanlig metod att visa missnöje är att benhårt följa alla mer eller mindre nödvändiga regler varvid verksamheten bryter samman. Omprioriteringar med personalskiften och omorganisation kan kraftigt försena genomförandet av ett program osv.

Den svenska tryckfrihetslagstiftningen tar stor hänsyn till informatörer. För det första får ämbetsmannen informera massmedierna utom i speciella fall (när det gäller rikets säkerhet eller när tystnadsplikt föreskrivits i lag). Hans anonymitet skyddas på olika sätt, bl.a. är det inte ens tillåtet för myndigheterna att försöka ta reda på vem som lämnat informationen. Denna typ av information, som vi kan kalla *viskande,* är en viktig del av samhällets information om den offentliga verksamheten. Endast ämbetsmännen vet i grund vad som sker i förvaltningen och kan säga till i tid. Avslöjanden under senare år av oegentligheter som begåtts av politiker och ämbetsmän bygger oftast på anonyma meddelanden från ämbetsmän till massmedierna.

Till detta kan läggas många typer av obstruktion som inte bygger på information, och frågan är hur dessa ska bedömas. Det finns situationer i vilka de goda ämbetsmännen under de onda härskarna genom obstruktion gör tillvaron uthärdligare för samhällsmedlemmarna. I sådana fall kan åtgärder av detta slag försvaras etiskt. Men obstruktion kan ta sig former som är etiskt tveksamma, speciellt i relation till det västdemokratiska offentlighets- och öppenhetsidealet. För det första innebär sådan obstruktion att ämbetsmannen sviker sin lojalitetsplikt mot politikerna utan att dessa meddelas. För det andra öppnar den inte alltid, såsom viskande och visslande, vägen till en offentlig diskussion vilken eventuellt kunde leda till förbättringar av systemet.

2.3.4 Sorti

Vad gäller för sorti? Det kan vara svårt att avgöra exakt när en sorti är motiverad. Under beslutsprocesser sker vanligen kontinuerligt marginella ändringar i policyn. Kompromisser gör att alla parter måste ta och ge, och de medför att ämbetsmannen får en delaktighet i processen och blir medansvarig för beslut som det hade varit etiskt motiverat att ta avstånd från. När är steget tillräckligt stort för att motivera sorti? (Thompson 1985:556).

För en ämbetsman som har försökt väcka, viskat eller visslat utan att ha lyckats avvärja en oetisk styrning återstår bara sorti. Åtgärden måste kombineras med protest om den ska vara etiskt verkningsfull. Avgår ämbetsmannen utan att offentliggöra orsaken får hans handling sannolikt inte några effekter på den förda politiken. Sorti blir då bara lösningen på ett personligt lojalitetsproblem.

Det etiska handlingsalternativet är: avgå om du tycker att dina överordnade för en oetisk politik och dina försök att få till stånd förändring inte har någon effekt. Gäller detta imperativ utan inskränkningar? Finns det måhända situationer då det kan vara moraliskt försvarligt att stanna kvar i tjänsten även om detta innebär delaktighet i oetisk verksamhet?

Mycket talar för att ämbetsmannen i vissa situationer trots allt inte bör avgå. Ett intressant fall är då det moraliska problemet ligger inbyggt i rollen eller rentav i själva regimen, dvs. rollen eller regimen är i sig ond och orättvis. Här kan man hävda antingen att ämbetsmannen bör avgå för att inte stödja ett ont system, eller att han gör mest gott genom att stanna kvar i stället för att lämna plats för någon som är helt utan skrupler (jfr Downie 1972:75, 1964:105ff, Weisband-Franck 1975:91ff, Thompson 1987:51). Vi står i detta fall inför ytterst intrikata avgöranden som kräver detaljkunskaper om situationen.

Ännu fler skäl talar för att ämbetsmannen bör stanna i sin tjänst då det är frågan om regimer som i grunden tjänar det goda och rätta. I sådana fall kan man t.o.m. hävda att en ämbetsman som väljer sorti sviker sitt ansvar mot vårt offentliga etos och samhällsmedlemmarna. Etiken kräver att han i stället fortsätter kampen mot vad han ser som fel och ont (Hart 1984:117). Om alla ämbetsmän som har självständiga

meningar lämnar förvaltningen blir så småningom enbart jasägare kvar, och man kan ifrågasätta att det är just denna kategori som har mest positivt att bidra med till det offentliga livet (Thompson 1985:556). Det faktum att täta avgångar minskar stabiliteten i förvaltningen är ytterligare ett skäl till att ämbetsmannen bör stanna kvar för att förhindra ett sammanbrott som kan komma att följas av ett i grunden ont system (Downie 1964:105).

En reaktionsmöjlighet, som ligger sorti nära, är att ämbetsmannen ber att få slippa uppgifter som han finner etiskt förkastliga. Detta kan arrangeras genom att han förflyttas till en annan organisation eller del av organisationen utan att på något annat sätt markera protest. En sådan reaktion är etiskt tvivelaktig. Ämbetsmannen slipper visserligen själv obehagen men är medveten om att någon annan fortsätter att sköta de oetiska uppgifterna. Det torde vara lika oetiskt att smita från ansvar som att vidta oetiska åtgärder.

2.4 Vilken bör relationen till samhällsmedlemmarna vara?

En fundamental del av relationsetiken för förvaltningen i den politiska demokratin är ämbetsmannens förhållande till samhällsmedlemmarna. Tre problem i denna relation ska diskuteras i detta avsnitt (Lundquist 1988, 1991b):

- På vilka grunder bör ämbetsmannen väga olika samhällsintressen mot varandra?
- Bör ämbetsmannen visa klienten medkänsla eller förhålla sig neutral?
- Vilken stil bör ämbetsmannen ha i förhållanden till samhällsmedlemmarna?

2.4.1 Avvägning mellan olika intressen

Ämbetsmannen konfronteras med åtminstone tre olika samhällsintressen som kan stå i motsättning till varandra, nämligen (1) samtliga samhällsmedlemmar (allmänintresset), (2) intressenter (särintresse) och (3) klienter (klientintresse). Man kan naturligtvis se klientintresset som ett särintresse, men då klienterna ofta har ett särskilt beroendeförhållande till

ämbetsmannen är det motiverat att låta det utgöra en särskild kategori.

Att det finns underlag för konflikter mellan intressena är uppenbart. Det finns också skäl att anta att etiska dilemman är mycket vanliga. En enkel illustration ger en uppfattning om komplexiteten:

En myndighet planerar att upprätta ett behandlingshem för missbrukare i ett hus i ett vanligt svenskt villakvarter. Förslaget motiveras med att en behandlingsform av detta slag givit goda resultat vid tidigare försök (professionens värdering). Klienterna har större utsikter att bli friska (klientintresset) och det offentliga får i stället för brottslighet och vårdkostnader människor som fungerar i den sociala gemenskapen och gör nytta i produktionen (allmänintresset). Två intressen skulle således tillgodoses om hemmet blev verklighet: ett klientintresse och allmänintresset.

Det finns dock ytterligare ett intresse att beakta. Villaägarna, grannar till det planerade behandlingshemmet, hävdar att trivseln i området minskar och att deras hus förlorar i värde på fastighetsmarknaden. De är också oroliga för att behandlingshemmets invånare ska ha ett ogynnsamt inflytande på deras barn (särintresset).

Samma slags reaktioner kan man möta i en mängd parallella fall, t.ex. vid försök att upprätta ett hem för utvecklingsstörda eller en mottagningsenhet för flyktingar. Står vi inför ett etiskt dilemma som saknar ett givet svar?
(Lundquist 1991:89f)

Det finns inte någon enkel tumregel för att lösa alla de etiska problem som ämbetsmannen ställs inför då han möter motstridiga krav från olika intressen, utan han har alltid att själv företa en ansvarsfull etisk prövning.

2.4.2 Medkänsla eller neutralitet

Hur bör ämbetsmannen avväga lydnad för lagen å ena sidan och hänsyn till samhällsmedlemmarna å andra sidan? Bör han vara neutral i relation till klienterna och se dem som fall vilka i princip ska behandlas lika, eller bör han visa medkänsla och se dem som individer vilka var och en kräver speciella hänsyn som inte alltid är lätta att uppfylla inom lagens ramar? Kraven på ämbetsmannarollen är i detta fall motstridiga:

> Å ena sidan kräver vi att tjänstemännen ska vara etiskt autonoma, lyhörda och flexibla. Å andra sidan vill vi att de ska vara neutrala, lojala och tekniskt kompetenta. Skulle vi vara nöjda med en rent webersk byråkrati? Nej, en sådan skulle vara okänslig, omänsklig,

> stelbent, lydig men utan initiativ och, framför allt, okänslig för etisk kritik utom när denna kommer som lagar eller instruktioner från överordnade. Skulle vi vara nöjda med en rent "mänsklig", flexibel och situationsinriktad byråkrati (om nu inte det är en logisk motsättning)? Nej, en sådan skulle leda till olikhet inför lagen, brist på koordinering och olydnad gentemot politiska direktiv som ger breda policylinjer. Båda typerna är långt ifrån idealiska. (van Gunsteren 1986:273)

Rättsstaten kräver att alla lika fall bör behandlas lika. Kan man tänka sig undantag från denna regel? Finns det situationer i vilka den offentlige ämbetsmannen bör ta hänsyn i det speciella fallet och således avvika från regeln om lika behandling? Vänder vi oss till den enskilde klienten vill han normalt bli behandlad som en individ och inte som ett fall. Han önskar att myndigheterna verkligen bryr sig om honom, visar medkänsla och sympati och han vill inte uppfattas som ett problem som kategoriseras mekaniskt (jfr Thompson 1975:3). Vad säger förvaltningsetiken om detta?

Den klassiska uppfattningen om hur förvaltningen bör ställa sig i detta fall är otvetydig. Den weberske idealbyråkraten handlar *sine ira ac studio* (utan vrede eller förkärlek, dvs. opartiskt). Förhållningssättet är inbyggt i själva förvaltningskonstruktionen. Det skulle inte vara möjligt att handskas med den stora mängden av ärenden om inte klienterna kategoriserades i hanterliga grupper. Specialisering i stora organisationer, som anses nödvändiga för att lösa det moderna samhällets problem, innebär att ämbetsmännen sysslar med problemkategorier, inte med individer. Var och en arbetar med *en* typ av problem som gäller *många* människor i stället för med ett *litet* antal människor och *alla* deras problem. Därigenom blir den administrativa verksamheten med nödvändighet opersonlig och institutionaliserad. Ämbetsmannen kan inte "bry sig om" alla enskilda fall. Den moderna adminstrationen måste vara universalistisk, inte partikularistisk (Thompson 1975:3ff,41).

En annan uppfattning är att den offentliga förvaltningen bör visa klienterna medkänsla och söka förstå deras individuella problem. Såväl i dagsdebatten som i den vetenskapliga litteraturen diskuteras sådan särbehandling i relation till uppenbart orimliga eller omänskliga förvaltningsbeslut. Medkänsla kan ingå som en målsättning bland flera för förvaltningsverksamheten:

> För att dessa intresseavvägningar skall kunna göras riktigt och insiktsfullt krävs därför särskilda regler och särskilda garantier för myndigheternas arbetssätt så att medborgarintresset alltid präglar verksamheten. Särskilt när det råder motsatsförhållanden mellan olika intressen, måste den offentliga sektorn visa sin styrka genom att i större utsträckning än hittills biträda den enskilde, ge honom råd och information, öppna sig för kritisk granskning och visa medmänsklighet och förståelse för den enskilde. (Reg. skr. 1984/85:202:26)

Myndigheterna ska således visa "medmänsklighet och förståelse". Avståndet till Webers kyligt neutrale byråkrat är stort, och viktiga principiella frågor aktualiseras med denna konstruktion. Kräver medmänskligheten avsteg från den universalistiska principen? Är den förenlig med kraven på lydnad mot lagen och lojalitet mot överordnade?

Kritikerna svarar nej på denna sista fråga. Om ämbetsmännen låter medkänslan med klienten ta sig uttryck i besluten tillskansar de sig beslutskompetens som inte delegerats till dem. Hänsynen till klienterna blir viktigare än laglydnad och lojalitet gentemot de överordnade. Ämbetsmannen får inte utan vidare tillägna sig resurser för att lösa problem bara för att han själv ser dem som viktiga. Skulle varje ämbetsman göra som han ville, vore all kollektiv verksamhet omöjlig (Thompson 1975:13f,10f,65ff, jfr Sundberg–Weitman 1985:52ff). Kritikerna företräder ett renodlat fall av den weberska byråkratisynen:

> Vad än en modern offentlig (eller privat) organisation är ... så är den ett maskinliknande instrument eller ett redskap för en yttre makt. Den är inte en person. Den är inte en förälder eller en vän. Den är ett abstrakt system av relationer som utformats för att uppnå externt definierade mål. Roller är knippen av plikter (och makt). De bryr sig inte om; de har inga känslor. Om en viss rollinnehavare "bryr sig om" en speciell klient (eller kund etc.) är detta inte en del av organisationsplanen. I själva verket uppfattas en sådan relation mellan rollinnehavare i en modern organisation och en klient som oetisk, eftersom den ger klienten en fördel, kanske i form av nepotism eller favorisering. (Thompson 1975:17)

Det är inte självklart hur man ska ställa sig till dessa båda uppfattningar i konkreta fall. Vid etiska bedömningar av offentlig politik är det inte alltid möjligt att ge enkla och entydiga lösningar. Sökandet efter den korrekta balansen mellan å ena sidan medkänsla och flexibilitet och å andra sidan opartiskhet och strikt regeltillämpning har kallats den offentliga verksamhetens dialektik (Lipsky 1980:16f). Följande

intervjusvar från en högre svensk ämbetsman illustrerar problemet:

> Det har varit en väldigt stark objektivitet och lojalitet mot staten i de högre statstjänstemännens sätt att vara och göra. Man försöker göra det bästa både för staten och individen .... Det är det som ämbetsmännen och förvaltningen är till för, att hjälpa allmänheten till rätta så långt det någonsin går men framför allt naturligtvis att nå en objektivitet för att få det så rättvist som möjligt. (efter Mellbourn 1979:63)

Försöken att komma tillrätta med dilemmat har oftast karaktären av en kompromiss mellan de båda modellernas krav. Vi ska referera ett försök att finna en legitim blandform av den weberska regelbyråkratin och den mänskliga ad hoc–förvaltningen:

> Hur kan man föreställa sig en sådan blandform av formell – hierarkisk och flexibel – mänsklig administration? Mitt förslag är: genom att se formella hierarkier i förvaltningen varken som verklighetsbeskrivningar eller som normer som föreskriver beteende utan som ett reservförfarande som man kan falla tillbaka på i kritiska situationer, dvs. när daglig administrativ interaktion, som vanligtvis inte överensstämmer med formella hierarkiska modeller, kör fast, leder till konflikter som den inte kan lösa. På det sättet bibehålls värdefulla element i den weberska byråkratin samtidigt som byråkraterna får frihet till halvautonomt beslutsfattande ... något som krävs ur både etisk och kybernetisk synvinkel. (van Gunsteren 1986:273f)

Ser vi avvägningen mellan neutralitet och medkänsla ur klientens synvinkel är det inte alldeles självklart att denne alltid föredrar medkänsla – i varje fall inte om han samtidigt riskerar negativa effekter av godtycklig behandling. Ämbetsmannen står inför ett dilemma som kräver ett ansvarsfullt etiskt övervägande.

2.4.3 Stilen i mötet mellan ämbetsman och samhällsmedlem

Redan det faktum att process tillmäts egenvärde indikerar att själva *stilen* i relationen mellan ämbetsman och samhällsmedlem spelar en roll. Det *sätt* på vilket samhällsmedlemmarna behandlas i policyprocessen kan således vara väl så viktigt som substansen i åtgärderna. Klienten kan vara väl tillfreds med beslutens substans men ha en negativ uppfattning om det sätt

på vilket han behandlats. Ord som "förnedrande" och "hänsynslöst" anger hur bemötandet kan uppfattas av klienten.

Perspektivet kan vidgas till att omfatta hela systemet. Det sätt på vilket klienten bemöts av ämbetsmannen påverkar hans värdering av myndigheten och – indirekt – av hela det politiska systemet. Man har t.o.m. hävdat att förvaltningens legitimitet i betydande utsträckning vilar på huruvida man lyckas skapa processer som samhällsmedlemmarna finner acceptabla (Moore 1981: 25f).

Det finns alltså goda skäl att beakta stilaspekten. I särskilt hög grad anses detta vara fallet vid direktkontakten mellan närbyråkrater och deras klienter vilket är den vanligaste formen av möte mellan offentligt och privat. Den omedelbara och personliga relationen i för medborgaren viktiga angelägenheter gör kontakten både emotionellt och materiellt kännbar för honom. Det är en sak att bli snävt behandlad i ett skriftligt beslut, en helt annan att bli behandlad på ett arrogant och oförstående sätt av en medmänniska som man sitter och talar med. Redan i utgångsläget är den hjälpsökande i ett svårt underläge. Många roller, såsom ungdomsbrottsling, missbrukare och socialhjälpstagare, kan vara stigmatiserande för klienterna som, i den mån det är fråga om frivillighet, därför i det längsta undviker kontakt med det offentliga (Lipsky 1980:8ff,68f,93ff, Nelson 1980).

De politiska processerna borde, hävdas det allt oftare, anpassas till den norm som säger att den offentliga verksamheten är till för samhällsmedlemmarna och inte tvärtom. Det offentliga mötet har känsliga nyanser som gör attityderna bakom och tonen i det offentliga beteendet moraliskt betydelsefulla. Arrogans kan bli ämbetsmannens stil gentemot klienten som får vänja sig vid hemlighetsmakeri och långa dröjsmål. Procedurerna utformas för myndigheterna och inte för klienterna (Willbern 1984:105) .

Den weberska idealbyråkraten har ofta fått utgöra utgångspunkt för resonemangen. Denne fungerar bättre ju "mer den berövas sin 'mänsklighet', dvs. ju bättre den lyckas utveckla den specifika egenskap som räknas den som en främsta merit, nämligen eliminering av kärlek, hat och alla rent personliga och irrationella känsloelement, som undandrar sig beräkning" (Weber 1921:74). Därmed avvisas visserligen medkänsla, men det finns inte något i idealtypen som säger att

klienterna ska behandlas ovänligt och hänsynslöst. Anvisningen i en svensk offentlig utredning, att "den enskilde medborgaren anses enligt ledande demokratiska idéer böra ha rätt till ett *hänsynsfullt och korrekt bemötande* från myndigheternas sida" (SOU 1964:27:79), liksom JO–uttalandet att det är en självklarhet att en ämbetsman ska ha "ett korrekt och taktfullt uppträdande", torde vara väl förenlig med idealbyråkratins stil. JO har framhävt några viktiga punkter:

Medmänsklighet och förståelse är ytterligare ett steg och ibland framhålls just vikten av ett mänskligt bemötande av klienten. Justitieombudsmännen föreslår exempelvis att en felande myndighet kunde kosta på sig en enkel ursäkt till klienten. "Myndigheterna bör nog vänja sig vid att uppträda lite mer mänskligt i kontakterna med sina egentliga uppdragsgivare, de enskilda människorna". Nonchalans och brist på serviceanda är oacceptabelt.

JO noterar också att myndigheter ibland har distans till den enskildes situation:

"Man får intrycket av irritation över att systemet eller dess hantering ifrågasätts; den enskildes ansträngningar att få gehör i en angelägenhet av vikt för honom blir på något sätt till störande inslag i verksamheten". Det förekommer att myndigheter bagatelliserar att någon med orätt blivit föremål för ingrepp eftersom felet senare rättats till. Man verkar bortse från att det kostade den enskilde besvär och möda och inte sällan pengar att få det dithän och att det tog ett antal dagar. "Detta visar på bristande förståelse för hur en enskild person drabbas av att behöva ... ensam kämpa mot den maktapparat som myndigheterna utgör".
(Justitieombudsmannens ämbetsberättelse 1986/87:240, 1987/88:218, 236)

2.5 Kan expertens prioritering av professionell kunskap rättfärdigas?

Expertskolan ska kommenteras särskilt, eftersom andelen högt kvalificerade experter blivit allt större i den offentliga förvaltningen. Experten har att använda den vetenskapliga eller erfarenhetsmässiga kunskap han besitter. Ett av värdena i vårt offentliga etos, den funktionella rationaliteten, är här centralt.

Fig. 10 Ämbetsmannen expertens position

Kan man rättfärdiga att ämbetsmannen beaktar den professionella kunskapen på bekostnad av övriga värden, och att den ställs före relationerna lydnad, lojalitet och hänsyn? Svaret är givet: eftersom kraven från samtliga värden och relationer måste tillgodoses kan inte experten utan vidare bara prioritera sin professionella kunskap.

I praktiken uppstår emellertid problemet sällan i så renodlad form. Snarare kommer den professionella kunskapen att stödja någon av de övriga relationerna, t.ex. att hänsynen till samhällsmedlemmarna gör att experten inte lyder lagen eller är illojal gentemot sina överordnade.

Vi har sett mycket av detta under senare år, t.ex. i fallet när klinikchefer i sjukvården inte anser sig kunna ta ansvaret för vården eftersom de på professionella grunder bedömer att nedskärningar kommer att leda till att patienterna inte får en adekvat vård. Beaktandet av den professionella kunskapen leder här till att *hänsynen* till samhällsmedlemmarna prioriteras före *lojalitet* och *lydnad*.

2.6 Viktningen av värdena

Finns det någon given prioritering mellan värdena i vårt offentliga etos, dvs. bör något värde beaktas före de övriga? När frågan ställs så generellt måste svaret bli nej. Vi får i stället se på konkreta fall. Bör t.ex. demokrativärdena vara mindre betydelsefulla än ekonomivärdena, speciellt i en ekonomiskt pressad situation? Kunde man kanske prioritera ekonomivärdena och ta hänsyn till demokrativärdena endast då det är ekonomiskt möjligt? På normativ nivå är svaret på frågorna ett klart nej, vilket framgår av följande citat från en regeringsskrivelse:

> Den offentliga sektorn arbetar med andra mål och på andra villkor än den privata. Det betyder att den offentliga sektorn måste utveckla andra, och delvis annorlunda, metoder för utveckling av arbetsformer, utrustning och organisation. Givetvis bör man dock i detta arbete vara öppen för impulser och erfarenheter från andra sektorer.
> ... Dock är det samtidigt av största vikt att utvecklingen inom den offentliga sektorn alltid utgår från dess egenart. Verksamheten måste alltid bottna i folkmaktens suveränitet som är folkstyrets första förutsättning. Den måste vidare arbeta med speciellt höga krav på insyn och mottaglighet för opinionsbildning. Rättssäkerheten i den offentliga verksamheten innebär därtill i viktiga hänseenden särskilda krav på arbetsformer och organisation.
> (Reg. skr. 1984/85:202:8)

I den citerade regeringsskrivelsen prioriteras alltså demokrativärdena. Man utvecklar resonemanget med avseende på intressentmedverkan i förvaltningen:

> För att dessa intresseavvägningar skall kunna göras riktigt och insiktsfullt krävs därför särskilda regler och särskilda garantier för myndigheternas arbetssätt så att medborgarintresset alltid präglar verksamheten. (Reg. skr. 1984/85:202:26).

På motsvarande sätt prioriterar JO hänsynen gentemot samhällsmedlemmarna som ska skyddas mot övergrepp från myndigheternas sida:

> I våra dagar, när den offentliga förvaltningen fått allt större omfattning och kommit att allt närmare ingripa i de enskildas intressesfärer, framträder med särskild styrka behovet att bereda den enskilde skydd mot övergrepp eller misstag från myndighetsutövarnas sida. För oss framstår detta skyddsintresse som det helt dominerande. Vid sidan härav är det allmännas intresse att

> tjänstemännen icke åsidosätter sina plikter förvisso fortfarande värt allt beaktande men kan i förevarande sammanhang dock icke tillmätas lika stor betydelse. Frågan om ämbetsansvarets framtida utformning bör enligt vår mening därför främst ses från synpunkten av vad som gagnar den enskildes rättssäkerhet. (Justitieombudsmännens berättelse 1970:485)

Att ämbetsmannen inte bör lyda överordnades direktiv som är olagliga är självklart. Laglydnad är det normala. Ämbetsmannen kan inte vägra att följa lagen med hänvisning till att politikerna ger motstridiga signaler eller att allmänheten ställer krav. Inte heller kan han utan tungt vägande skäl vägra lyda därför att han bedömer att lagen strider mot allmänintresset, utmanar hans professionella medvetenhet eller inte tillgodoser den enskildes bästa. Kraven på laglydnad ställs högt: "För domare och andra offentliga funktionärer kan det sägas höra till yrkesetiken att följa lagen" (Strömberg 1987:135).

Laglydnad uppfattas i normalfallet som ett slags etikens miniminivå som alla måste uppnå. Enbart det faktum att ämbetsmannen lyder lagen är inte något särskilt prisvärt. Laglydnad är en grundkvalifikation som utom i rena undantagsfall måste vara en självklarhet (Fleishman 1981:63)

Men skyldigheten att lyda lagen står inte över allt. Ämbetsmannen är tvärtom skyldig att *vägra* lyda lagen om den står i motsättning till grundläggande värden i vårt offentliga etos. I den internationella diskussionen kring krigsförbrytelser, med Nürnbergrättegången som en mäktig manifestation, framgår att lydnadsvägran kan vara en skyldighet även om det är lagen som föreskriver åtgärden ifråga.

Frågan om laglighet kan vara ett problem. Den tyske krigsförbrytaren Adolf Eichmann uppfattade inte de order han fick från sina överordnade som olagliga:

> Det är en regering som ... valts av tyska folkets majoritet, samtliga ... kulturländer har sina diplomatiska representanter och så vidare. Varför skulle jag som en obetydlig 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. (Eichmann i von Lang 1982:154)

När chefen för det svenska invandrarverket tillbakavisar en anklagelse att ha förorsakat en annan människas död med att hon endast är skyldig "till att ha trott att vi lever i ett rimligt demokratiskt land där det finns anledning att lyda de lagar som

som riksdagen stiftat" (Eriksson 1996) tillgriper hon samma argument som Eichmann. Därmed menar hon av allt att döma att hon inte behöver pröva innehållet i lagarna – skulle de leda till beslut som är moraliskt fel eller effekter som är onda är det inte hennes utan någon annans (politikernas) ansvar. Det saknas moraliskt stöd för denna ståndpunkt. Om Eichmann var skyldig att etiskt pröva de lagar han följde i det totalitära Tyskland borde detsamma gälla även ämbetsmän i demokratiska system.

Att i lagstiftning eller professionskoder direkt ange möjligheten till ordervägran på rent moraliska grunder har visat sig vara problematiskt. Orsaken är svårigheten att precisera entydiga, av alla omfattade, värden att sätta upp mot lydnaden. Svenska Polisförbundet vill exempelvis inte ha någon samvetsklausul i sin etiska kod, eftersom en sådan överför problemet med etiska ställningstaganden på den enskilda individen som därmed skulle bli den som avgör om samhället har plikt att ingripa eller inte. En konstruktion av detta slag ger, menar man, utrymme för hänsynstagande till andra lojaliteter än dem som uttrycks i lagen vilket leder till rättsosäkerhet. För den som råkar i samvetskonflikter anvisar koden (utöver lojalitet) endast möjligheten att lämna yrket – alltså sorti (Svenska Polisförbundet 1983:7).

Vidgar man resonemanget skulle man kunna säga att det förekommer ett antal typinstanser eller normkällor som föreskriver vad ämbetsmannen ska göra och inte göra:

- *regler* (internationella konventioner, grundlagar, lagar, förordningar, administrativa anvisningar, fördomar, sociala regler, moral osv.).

- *roller* (medborgare, politiker och ämbetsmän (chefer och underordnade)).

- *kunskap* (professionell kunskap, praktisk erfarenhet osv.).

Det kan förekomma hierarkiska relationer både inom och mellan de tre typinstanserna regler, roller och kunskap, dvs. att den ena normkällan bör vara viktigare än den andra. Ordningen är inte given utan kan vara situationsberoende. Problem uppstår om de olika typinstanserna ger olika signaler till hur ämbetsmannen bör handla. Det kan förekomma konflikter inom varje typ (t.ex. beträffande frågan huruvida

ämbetsmannen själv ska tolka folkviljan eller motta den genom politikerna, eller huruvida vetenskaplig kunskap ska prioriteras före praktisk erfarenhet). Konflikter kan också finnas mellan de tre typinstanserna (t.ex. mellan administrativa anvisningar, medborgarhänsyn och vetenskaplig kunskap).

3. Vad är ämbetsmannarollen?

Vi övergår nu till empirisk nivå och frågar vad ämbetsmannarollen *är* och hur den ska *förstås* (möjligen förklaras). Fundamentalt är vi intresserade av frågan om i vilken utsträckning normerna i vårt offentliga etos omsätts i förvaltningens organi-ering och konkreta åtgärder. Vad är ämbetsmannarollen i verkligheten? Gäller vårt offentliga etos utan inskränkningar eller finns det faktorer som förhindrar att det verkar fullt ut?

Jag har redan antytt att det kan vara problem med demokrativärdena i meningen att de inte uppmärksammas tillräckligt. Speciellt har politisk demokrati och offentlig etik kommit i skymundan. Ekonomivärdena däremot ägnas betydande intresse i den offentliga debatten och, såvitt man kan se, även i förvaltningspraktiken.

Eftersom konkret aktuell empirisk forskning om praktiken bakom dessa värdefrågor i stort sett saknas måste jag välja en annan väg och fråga om det finns förhållanden – idéer, beteenden och institutioner på strukturell nivå – som uppmuntrar eller förhindrar ämbetsmannen att följa vårt offentliga etos. Kan man förklara avvikelser från vårt offentliga etos utifrån mer eller mindre tvingande strukturella förhållanden? Är det inte alltid helt självklart att vårt offentliga etos är tillämpligt?

Framställningen ägnas således vårt offentliga etos i aktion. I vilken utsträckning och på vilket sätt beaktar politikerna, när de organiserar, och ämbetsmännen, när de agerar, vårt offentliga etos? Fokus är som tidigare demokrativärdena med tonvikten på offentlig etik och politisk demokrati.

Analysen omfattar beteenden, idéer och institutioner. Till en början måste vi klarlägga situationen avseende idéer. En mäktig idéströmning som brukar kallas *ekonomismen* dominerar dagens förvaltningsdiskussion och -praktik, vilket motiverar en genomgång av några av dess huvuddrag.

3.1 Ekonomismen

Även om normen för användningen av vårt offentliga etos säger att alla värden är lika viktiga kan de i praktiken prioriteras olika. Det kan också ske förskjutningar mellan värdena i meningen att olika värden betonas olika starkt vid olika tidpunkter. Själva huvudlinjen i den idémässiga utvecklingen under de senaste decennierna är otvetydig: ekonomivärdena betonas alltmer (Pollitt 1990).

När startade denna utveckling? Mellbourn menar att den socialdemokratiska förvaltningspolitiken fram till 1986, då ordet effektivitet för första gången förekom som kapitelrubrik i budgetpropositionen, visat "bristande intresse för effektivitets– och produktivitetsfrågor" (Mellbourn 1986:29). Huruvida det är korrekt att makthavarna ända fram till mitten av åttiotalet var helt upptagna av "traditionella förvaltnings-orienterade bedömningar", samtidigt som förvaltningen i ökande grad koncentrerade sig på effektivitetsfrågor, kan kanske ifrågasättas. Omsvängningen till ekonomism började sannolikt tidigare även hos makthavarna. Det tror i alla fall Tarschys som redan vid 1970-talets slut påstod att "den ekonomiska vetenskapen genomsyrar samtidens politiska och administrativa ideologi" (1978:36). I dagsläget råder det inte någon tvekan om hur huvudprioriteringen ser ut inte bara i Sverige utan i hela västvärlden: en hård ekonomistisk linje dominerar.

Om man med "traditionella" bedömningar avser sådana, som utgår från politisk demokrati, offentlig etik och rättssäkerhet, ger en allmän översikt över tryckt material om utbildning av förvaltningschefer stöd för antagandet att förvaltningsaktörer är föga intresserade av frågor som hänger samman med dessa värden (se Lundquist 1993a för en detaljerad genomgång). När inhyrda konsulter diagnostiserar förvaltningsmyndigheters problem saknas så gott som alltid ett explicit politisk-demokratiskt perspektiv och offentlig-etiska överväganden (Ds 1988:25:32f). I följande redovisning av "vanligt förekommande inslag" i den myndighetsanpassade chefs- och ledningsutvecklingen för svensk statsförvaltning återfinner vi samma allmänna värdeinriktning:

– Ökad effektivitet och produktivitet med koppling till ökad måluppfyllelse.
– Utveckling av chefernas arbetsgivarroll.
– Chefernas ansvar och deltagande i utvecklingen av verksamhet och arbetsformer.
– Strategier för chefs– och personalledarollen.
– Kommunikation och samverkan inom myndigheten.
– Förändringsarbetets begränsningar och möjligheter.
– En kundorienterad och serviceinriktad verksamhet
(SOU 1991:41:190)

Tyngdpunkten i ledarskapsargumentationen ligger över huvud taget på motiveringar av ekonomiskt slag. I rättvisans namn ska medges att det ibland förekommer ett bredare effektivitetsbegrepp än det som ser enbart till kostnaderna. I anknytning till det statliga medbestämmandeavtalet (som alltså direkt rör förvaltningsdemokratin) definierar man sålunda effektivitet som:

> ... att myndigheten når målen för sin verksamhet under god hushållning med resurserna, med beaktande av service–, offentlighets– och rättssäkerhetskraven och med beaktande av personalens behov av arbetstillfredsställelse, god arbetsmiljö, anställningstrygghet och möjligheter till medbestämmande och personlig utveckling. (Ds B 1980:2:7)

Med offentlighetskravet (som hör till politisk demokrati), rättssäkerhetskravet (som hör till rättssäkerhet) och medbestämmandet (som hör till förvaltningens interndemokrati) kommer vi in på demokrativärdena. Hur allvarligt ser förvaltningen på demokratikraven när det kommer till praktiska åtgärder? Ju längre ner i hierarkin man går, desto mer förefaller kostnadseffektiviteteten dominera. I de konkretiseringar av innehållet i chefsutbildningar som presenterats under det senaste femton årens mycket ambitiösa insatser på området söker man förgäves efter moment som explicit tar upp frågor om politisk demokrati och offentlig etik. När det första utbildningsprogrammet för verkschefer presenterades i tjugonio punkter fanns termen demokrati (eller för den delen etik) inte ens med (Ds B 1981:14:2f). I den mån demokrati berörs är det interndemokrati som avses, ofta i anknytning till reformen om medbestämmande och i flertalet fall med effektivitetsmotiveringar (t.ex. SOU 1991:41:bil.14: 192f). Det förefaller som om makthavarna helt enkelt söker efter chefer

som de tror förmår klara av den pressade ekonomiska situationen:

> Förmågan att ompröva och omprioritera samt finna möjligheter till rationalisering, effektivisering och produktivitetsökning ställer kompetensen i chefsrollen på särskilda prov. (Reg. prop. 1986/87:99:62)

Man kan också konstatera att demokrativärdena tydligtvis ofta saknas i ämbetsmännens problembild. Statens förnyelsefond har nyligen genomfört en undersökning av vad de anställda uppfattar såsom hinder för förändringsarbetet vid statliga myndigheter. Man har sammanställt en förteckning på inemot 150 olika svar som omfattar vad ett antal ämbetsmän (chefer, fackrepresentanter och ämbetsmän i allmänhet) säger sig se som hinder och svårigheter i förnyelsesträvandena. Svaren i förteckningen har sedan ett urval av ämbetsmän fått rangordna efter upplevd betydelse på en skala från 0–3 och deras uppgifter har ställts samman till rankinglistor. Det finns inga som helst spår av demokrativärdena i rangordningarna. Två förklaringar är tänkbara. Antingen uppfattar ämbetsmännen demokrativärdena som oproblematiska och väl tillgodosedda (vilket man har svårt att tro) eller också känner de inte till att det finns några demokrativärden (vilket är allvarligt med tanke på värdenas förankring i grundlagen) (Hinder för förändringsarbetet 1996).

Den ekonomistiska organisationsfilosofi för den offentliga sektorn som brett ut sig alltmer har övertagits från den privata företagsamheten. Denna tankevärld är ingen svensk uppfinning utan förekommer överallt i västdemokratierna. Dess internationella ursprung och anknytning framgår bl.a. av att även själva termen management är direkt gångbar på svenska (jfr Mellbourn 1986: 27). Utvecklingen påbörjades och har nått längst i USA. I den vetenskapliga litteraturens granskningar av den amerikanska utvecklingen redovisas samma allmänna drag som vi iakttar i Sverige.

I amerikansk debatt menar någon att "ekonomi har ersatt juridik som statens språk" (Lowi 1992:3ff), och andra hävdar att grundarfädernas värden ersatts av den moderna organisationens värden. Innebörden i dessa sammanfattas resignerat: "Sorgligt nog vägleds merparten av managementeliten inte av

några ädlare principer än att bibehålla de egna organisationernas hälsa" (Scott-Hart 1989:xi).

Mest uppenbar är kanske denna utveckling vad gäller synen på den offentliga tjänsten på personalplanet. Sedan 1960-talet har man ständigt närmat sig den privata sektorns förhållanden. I den senaste lagstiftningen har beteckningen tjänsteman bytts ut mot arbetstagare. Man kan förvänta sig att denna förändring på personalplanet har eller kommer att få effekter på policyplanet (jfr Sjölund 1996a). Inte ens Riksdagens revisorer föreställer sig att det är frågan om något annat än kostnadseffektivitet:

> Den ökade vikt som man numera inom arbetslivet tillmäter arbetsorganisation, ledarskap, kompetensutveckling, rekrytering, motivation, goda arbetsvillkor och en stödjande arbetsmiljö samt frågan om hur personalen aktivt ska kunna bidra till verksamhetens resultat på ett kostnadseffektivt sätt talar för att myndigheterna har en tydlig och genomtänkt politik för sin personal. (RPB: 1995/96:RR)

Lika genomgripande är effekterna på den kommunala organiseringen. Under 1990-talet har stora reformer genomförts – till synes utan några som helst hänsyn till demokrativärdena. Och här kan man redan notera en utveckling av mindre önskvärt slag. Kommunalpolitiker i ledande ställning uttrycker sig ibland på ett sätt som är direkt demokratiskt stötande, men som möjligen kan ha stöd i ekonomivärdena (jfr Norlin 1994).

Ett av ekonomismens mest karakteristiska drag är en negativ syn på politik. I den aktuella diskussionen uppträder en nyliberal falang som tenderar att vilja reducera politik till något mindre meningsfullt. Politik beskrivs som symbol-verksamhet och som allmänt osakligt och ideologiskt präglat käbbel vilket man med fördel kunde vara utan.

3.2 Gränsdragningsproblem

Det är inte så alldeles enkelt att orientera sig i dagens offentliga verksamhet. Svårigheterna börjar redan då man ska dra gränsen mellan privat och offentligt.

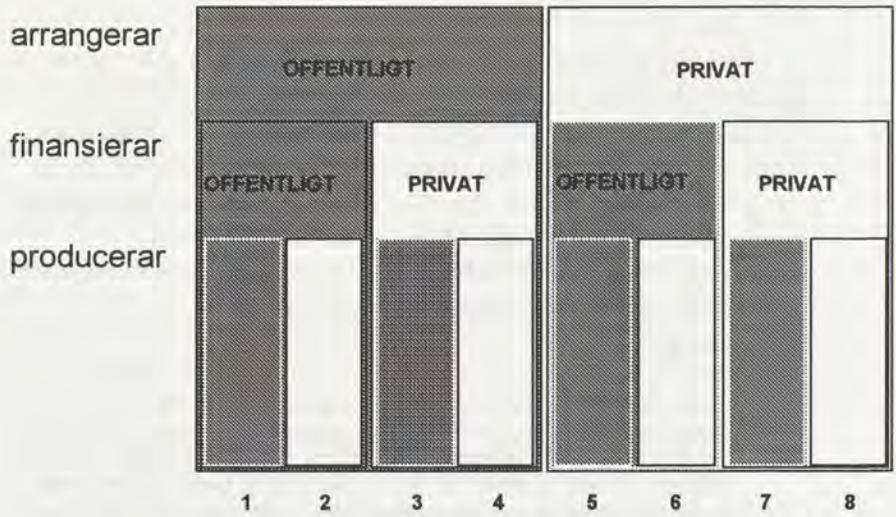

Fig. 11 Kombinationer av offentligt och privat

Om vi ställer samman funktionerna arrangerar, finansierar och producerar erhålls åtta olika kombinationer. Av dessa är den första helt privat och den sista helt offentlig. Resterande sex utgör blandformer där det inte utan vidare går att fastställa om vi har att göra med offentligt eller privat. Den fråga vi nu har anledning att ställa är: gäller vårt offentliga etos i samtliga fall där det offentliga på något sätt är involverat (1–7)?

Oavsett vad svaret på frågan än är så verkar åtminstone en del av aktörerna i förvaltningen se den nya organisationen som något som ger nya möjligheter. Här finns både positiva och negativa varianter. Som negativt kan man notera att de eventuella missbruk av kontokort, representationsformer osv. som uppmärksammats i den senaste tidens s.k. affärer vanligtvis förekommit i organisationer som representerar sådana blandformer.

Problemet med det otydliga gränslandet mellan privat och offentligt kan också illustreras av de tre statstyper på den politiska processens outputsida där implementeringen sker, som det kan vara rimligt att särskilja i den aktuella samhällsutvecklingen (Lundquist 1992). Även om det inte skulle råda någon tvekan om att all verksamhet inom de uppräknade statstyperna är offentlig verksamhet ligger formerna ibland så

nära privat verksamhet att det kan ligga nära till hands för det offentliga att ta efter det privata.

statstyp / egenskaper	*auktoritets-staten*	*förhandlings-staten*	*marknads-staten*
statsroll	överhet	part	säljare
påverkans-instrument	styrning	förhandling	utbud
konfliktlösnings-mekanism	makt	överens-kommelse	konkurrens
medborgar-roll	undersåte	part	köpare

Fig. 12 Statstyper på den politiska processens outputsida

Statstyperna är analytiska typer. De kan förekomma samtidigt i en och samma myndighet där en och samma enhet eller ämbetsman under dagens arbete kan passera in och ut i olika statstyper beroende på vilket slags ärenden som handläggs. Statstyperna kan i korthet karakteriseras enligt följande:

• *Auktoritetsstaten* har som grund att medborgarna anser sig böra följa samhällsstyrningen utan att pröva dess innehåll i varje enskilt fall. Staten blir överhet och medborgarna blir undersåtar. Genom maktutövning förmår staten medborgarna att följa styrningen.
– I klassisk form kallas denna statstyp *myndighetsstaten* i vilken förvaltningens allmänbyråkrater beslutar på grundval av precist utformade lagar.
– En modernare version är *expertstaten* i vilken förvaltningens professionella fattar beslut på grundval av avancerad kunskap.

• *Förhandlingsstaten* har medborgaren som jämställd part. Besluten fattas genom överenskommelser efter förhandlingar mellan parterna. Medborgarna tar ställning till beslutsinnehållet i varje enskilt fall. En pervertering av förhandlingsstaten är *korporatismstaten* i vilken staten förhandlar med organisationernas toppfunktionärer över medborgarnas huvuden.

• *Marknadsstaten* bjuder ut varor och tjänster på marknaden i konkurrens med andra aktörer. Medborgarna har rollen som köpare och bestämmer genom sina val på marknaden inriktningen på den offentliga verksamheten. Även marknadsstaten har perverteringar. När t.ex. staten har monopol är dess affärsverksamhet snarast en del av auktoritetsstaten.

Den normativa ämbetsmannatypologin (jfr 2.2.2) är härledd ur diskussionen om auktoritetsstaten. Huruvida den gäller för förhandlings- och marknadsstaten är oklart. I vilket fall som helst finns det ännu inte någon diskussion som jämför ämbetsmannabeteende i de olika statstyperna (enda undantaget i svensk samhällsvetenskap är Conny Johannessons (1994) analys av förhandlingsetiken i försäkringskassan).

Möjligen kan det vara så att några av dem som råkar illa ut i olika "affärer" inte tillhör den kategori av ämbetsmän som sitter och hukar sig bakom skrivborden, livrädda att göra något som kan misstolkas och dra till sig överordnades och massmediernas negativa uppmärksamhet. I stället finns det goda skäl att pröva hypotesen att det är entreprenörstyperna som ibland ger sig ut på (alltför) tunn is. I vilket fall som helst kan man säga att entreprenörerna, vägröjarna för den nya offentliga verksamheten, genom kritiken av affärerna fått något att tänka på.

3.3 Några förvaltningsprocessers karaktär

Utformningen av den offentliga förvaltningens processer spelar roll för hur ämbetsmännen fattar beslut och vidtar åtgärder. Vi ska se på två centrala processer, besluts- och styrningsprocessen, och diskutera hur de kan påverka speciellt det etiska beslutsfattandet.

3.3.1 De etiska beslutens karaktär

Hur sker det etiska beslutsfattandet i praktiken? Diskussionen är omfattande och parallell med den som förekommer inom beslutsteorin i allmänhet och arbetar t.ex. med medvetna beslutsformer (som kan vara kalkylerande och rutiniserade) och omedvetna (som kan bero på slump, emotionella utbrott osv.). Bland de kalkylerande beslutsformerna finns modellen för det

maximalt ansvarsfulla etiska övervägandet. Enligt denna har den etiska beslutsfattaren:
(1) att noga undersöka om det finns andra handlingsalternativ än de som lagts fram.
(2) att lära känna de olika handlingsalternativen och de intentioner de uttrycker.
(3) att skaffa sig de kunskaper som är relevanta för att kunna bedöma handlingsalternativens konsekvenser på både lång och kort sikt.
(4) att lära känna alla övriga relevanta fakta.
(5) känna till egna och alternativa normer och värderingar.
(6) att veta varför han accepterar de aktuella normerna och värderingarna.
(7) att veta vad som lett till det aktuella handlingsvalet.
(8) att gå kritiskt och försiktigt fram, att vara mottaglig för motargument och att visa opartiskhet.
(Ofstad 1982:23f, jfr 1987:45ff, Bexell 1995)

Det förefaller som om särskilt filosofer ser det etiska beslutsfattandet på detta rationalistiska sätt. Oftast kan det förklaras med att man inte gjort någon skillnad mellan normativa och empiriska beslutsprocesser. För förvaltningsforskare torde sådant som rutiner och (när det gäller kollektiv) slump framstå såsom empiriskt viktigare. Även ämbetsmännen har ofta en realistisk (eller luttrad) syn på det etiska beslutsattandet. I sitt yttrande över en motion till Lunds kommunfullmäktige om inrättande av en etisk kommitté skriver kommundirektören avvisande:

> Det går inte att skilja ut den etiska dimensionen från andra, annat än från rent moralfilosofisk synpunkt ...
> Nämnder och styrelser ska våga in alla aspekter innan de avgör en fråga och behöver knappast någon särskild moralisk vägledning.
> (Sydsvenska Dagbladet den 14 okt. 1996).

Ibland framhåller forskningen en annan sida av den etiska beslutsprocessen än den kalkylerande, nämligen "den föga rationella, den historiskt betingade, våldsamt individualistiska, fantasifulla, inskränkta, den inte fullt artikulerade sidan" (Hampshire 1983:2). Denna typ av etiska överväganden kan jämföras med hur etikett (manners) tillägnas, nämligen genom regler och exempel tills den är vanemässig och oöverlagd, m.a.o. helt internaliserad hos individen. Man kan också jämföra med hur individen tillägnar sig det talade språket. Etiken tillämpas i situationer som aktören direkt uppfattar. Identifieringen av situationen och valet av åtgärd innefattar ett

"koncentrerat" och "förkortat" övervägande av den typ som vi känner igen från rutinprocesser. Individen handlar intuitivt korrekt utan explicit kalkyl. Metoden kan vara kognitivt fördelaktig. De situationer som individen förmår fånga på detta sätt kan nämligen vara så komplicerade att de knappast kunde klarläggas genom explicit kalkylerande. (Hampshire 1983:102ff).

beslutsprocessen		***ETIKPROCESSEN***
medveten	**explicit kalkyl**	**ETISK ANALYS**
	rutin	**MORALISKA REGLER**
omedveten		**EMOTIONELLA UTTRYCK**

Fig. 13 Nivåer för etiskt beslutsfattande

Det finns också etisk beslutsteori som arbetar på flera olika medvetenhetsnivåer. Cooper presenterar en sådan modell med tre nivåer:

• De *emotionella uttrycken* innebär spontana och oreflekterade uttryck för positiva och negativa känslor. Rättfärdiganden eller någon detaljerad situationsbeskrivning förekommer inte. Uttrycken varken uppmanar till kommunikation eller övertalar andra aktörer. Detta är den kanske vanligaste formen av värdeuttryck i allmänmänskliga sammanhang, och de kan inte betecknas som resultat av etiska överväganden.

• De *moraliska reglerna* ställer seriösa etiska frågor och ger seriösa svar. Aktörerna får moralisk ledning genom tumregler, maximer och ordspråk. Exempel på sådana regler är: "var rättvis mot dina underlydande", "ärlighet varar längst" och "lojaliteten mot klienten kommer alltid i främsta rummet". De flesta administrativa beslut fattas sannolikt på denna nivå som motsvarar rutinnivån för beslutsfattande i allmänhet.

• Den *etiska analysen* omfattar vad som i strikt mening kan kallas ett ansvarsfullt etiskt övervägande. Det är helt enkelt frågan om explicit kalkylerande beslutsprocesser – oftast av rationalitetstyp.
(Cooper 1986:14ff)

Aktörer kan röra sig upp och ned mellan nivåerna. Olika aktörer i samma process kan befinna sig på olika nivåer, och de kan under processens gång röra sig från en nivå till en annan. En aktör som vill handla någorlunda rationellt bör veta på vilka etiska nivåer övriga aktörer befinner sig. När aktörer konfronteras med nya situationer vore det rationellt för dem att övergå från rutinmässiga till kalkylerade överväganden. Det innebär att de rör sig från en lägre till en högre nivå i hierarkin. Huruvida detta sker i praktiken är en empirisk fråga.

Betydelsen av dessa iakttagelser om det etiska beslutsfattandets praktik kan sammanfattas i några punkter. Man kan inte utgå från att man har att göra med medvetna, explicit kalkylerande individer som har instrumentella syften med processer och beslut, och som vill åstadkomma problemlösning. Tvärtom, det finns ofta skäl att beakta det kollektiva, symboliska, rutinmässiga, intuitiva och slumpmässiga i de administrativa processerna. Precis samma sak gäller alla andra administrativa processer. Detta förhållande måste vara ett memento när man ska föreslå praktiska lösningar.

3.3.2 Styrningens karaktär

Politikern kommunicerar med förvaltningen genom *styrning* som därför är en betydelsefull relation för ämbetsmannen. I den totala politiska styrningskedjan finns tre viktiga länkar: förvaltningsstyrningen (politikernas styrning av förvaltningen), organisationsstyrningen (förvaltningschefernas styrning av underordnade) och samhällsstyrningen (förvaltningens styrning av samhällsmedlemmarna). Ur synvinkeln ämbetsmännens faktiska autonomi är förvaltningsstyrningen och organisationsstyrningen av störst intresse.

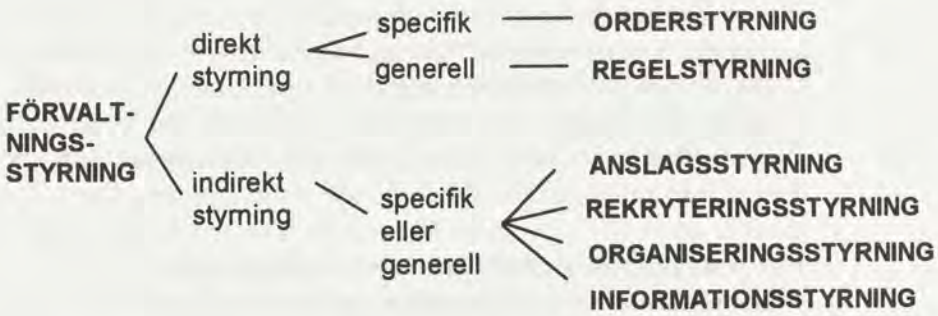

Fig. 14 Former för förvaltningsstyrning

Förvaltnings- och organisationsstyrningen är sammansatt av en mycket komplicerad uppsättning olika styrningsformer (och på nästa konkretiseringsnivå av ett otal styrningstekniker) som kan kombineras på många olika sätt. Vi ska se på ett försök till klassificering av dessa former (Lundquist 1992).

Utöver den direkta styrningen, som anger vad som önskas (med regler för alla fall av en viss typ eller order i enskilda fall), finns indirekt styrning, som ska möjliggöra den indirekta styrningen (med anslagsstyrning, organiseringsstyrning – dvs. strukturering av förvaltningsorganisationen med processer, roller, kultur och rum – rekryteringsstyrning samt informationsstyrning som är ett slags residual dit eventuell övrig styrning hänförs).

De olika styrningsformerna kan ha olika grader av precision i meningen att de erbjuder ämbetsmannen mer eller mindre stor autonomi vid implementeringen av styrningen. Målstyrning, ramlagstiftning och resultatstyrning är exempel på styrningsformer som har en mycket låg grad av precision. Trenden mot en allt mindre precis direkt styrning ställer krav på att ämbetsmännen har preciseringskriterier. Det borde vara naturligt att hämta dessa från vårt offentliga etos.

För att bedöma styrningen – dess tillförlitlighet (om den styrde förstår styrningen och kan och vill implementera den) och rationalitet (om styrningen ger de önskade effekterna) – måste man ha hela styrningen klar för sig, direkta såväl som indirekta former. Det är alltså inte meningsfullt att säga att målstyrning, eller någon annan styrningsform, inte fungerar utan att beakta den samlade styrningen. Man kan exempelvis

styra mot ett mål genom att rekrytera personal med viss utbildning och organisation med viss utformning, eller bevilja just så mycket pengar att bara ett alternativ är tänkbart vid implementeringen.

För att ändå på ett mer begränsat sätt illustrera svårigheten med förvaltningsstyrning ska jag anknyta till en undersökning om variationer i beslut om socialbidrag där endast den direkta styrningen samt socialtjänstemännens professionella bedömningar förefaller ha inverkat. Forskarna har ställt 211 handläggare inför sex skriftliga typfall och bett dem fatta beslut om huruvida den sökande ska ha understöd och i så fall med vilken summa. Svaren har stor spridning. I det mest extrema fallet finns förslag att tilldela från 0 till 15 000 kronor i månaden (Hydén et al 1995).

Om styrningen hade varit precis och tillförlitlig och/eller de professionella kriterierna otvetydiga och allmänt omfattade, borde ämbetsmännen ha kommit fram till åtminstone ungefär samma summa. Nu är direktstyrningen mycket oprecis och kriterierna för hur bidrag ska lämnas tydligtvis högst skiftande. Detta indikerar att ämbetsmännen endera inte känner till vårt offentliga etos eller att det är så oprecist att det inte ger någon ledning i det konkreta beslutsfattandet. Värdena i vårt offentliga etos skulle nämligen fungera som parametrar för ämbetsmännens precisering av förvaltningsstyrningen.

Även förändringar i och tyngdpunktsförskjutningar mellan värdena i vårt offentliga etos kan överföras genom styrning från politiker till ämbetsmän. Hur fungerar detta i praktiken? Problemet är huruvida de angivna värdena verkligen överförs från politikernivå till ämbetsmannanivå. En del iakttagelser ger anledning till att betvivla att så är fallet. Henning och Ramström menar exempelvis att de i sin studie av Arbetsmarknadsverket får stöd för antagandet att "de förändringsimpulser, som har sin grund i riktningsangivelser och åtgärder initierade av statsmakterna, i högre grad domineras av traditionella förvaltningsorienterade bedömningar [det är just sådana som bygger på demokrativärdena] än vad som gäller för sådana myndigheter, som själva utformar en strategi för att förbättra sin effektivitet och anpassa sin verksamhet till marknadens krav. I dessa myndigheter har också ... näringslivets ledningstänkande haft större genomslagskraft ..." (Henning–Ramström 1989:43).

Av allt att döma förmår inte politikerna genom förvaltningsstyrning överföra vårt offentliga etos till förvaltningen. Ämbetsmännen tolkar styrningen som att ekonomivärdena ska prioriteras, ibland oavsett statsmakternas signaler.

3.4 Konkurrens mellan vårt offentliga etos och andra värden

Demokrativärdena konkurrerar inte enbart med ekonomivärdena. Det finns exempelvis andra etiktyper än den offentliga etiken, och vi ska se på några typer som förvaltningsetiken kan hamna i motsättning till. Ämbetsmannen kan på en gång tänkas påverkas av följande tre etiktyper:

- *Egenetik* är de föreställningar om gott och ont, rätt och orätt som individen alltid bär med sig, t.ex. en religiös övertygelse (samvete) eller en politisk tillhörighet.

- *Professionsetik* hänger samman med ämbetsmannens utbildning och yrkeskår. Professioners medlemmar karakteriseras bl.a. av att de är högutbildade – läkare, jurister, forskare, socionomer, ingenjörer osv. För att bli accepterad som profession förutsätts att yrkeskåren har en speciell etik för sin verksamhet.

- *Förvaltningsetik* gäller alla som är verksamma i förvaltningen. Den kan omfatta varianter så att exempelvis olika myndigheter eller delar av myndigheter har delvis olika tyngdpunkter i sina etiska föreställningar.

Olika ämbetsmän kan uppfatta relationerna mellan dessa tre typer av etik olika i meningen att de ser dem såsom mer eller mindre lika, och i de fall de ser olikheter kan de prioritera olika etiktyper. I figur 14 illustreras några typfall. För några personer är etiktyperna helt olika och låter sig inte förenas (I), för andra överlappar de i varierande grad (II), och för ytterligare några är de helt identiska (III).

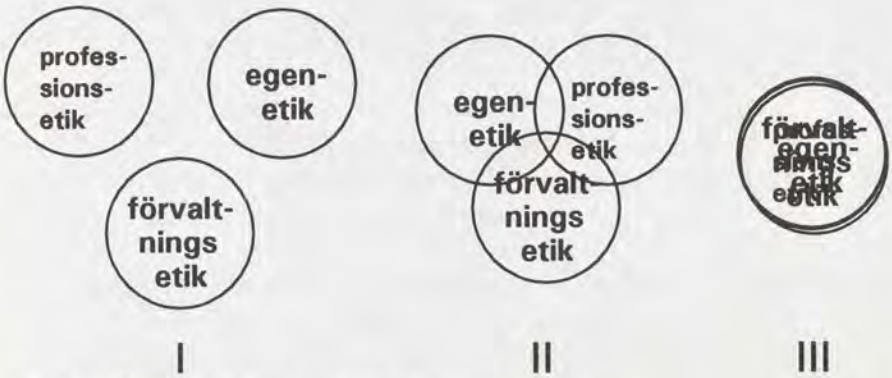

Fig. 15 Ämbetsmän med olika relationer mellan etiktyper

Ämbetsmän i den första kategorin, där samband mellan etiktyperna helt saknas, har en omöjlig situation. Vanligtvis föreligger sannolikt en relativt tydlig överlappning mellan professions- och förvaltningsetiken, men det är tillräckligt problematiskt om ämbetsmannen ständigt måste fatta beslut som står i motsättning till hans egenetik. Vilken etiktyp väljer de att följa? Den andra kategorin, i vilken man kan tänka sig ett otal mellanformer, har det något enklare men hamnar ofta i etiska dilemman. Den tredje kategorin däremot kommer inte att uppleva någon motsättning mellan kraven från olika etiska system, vilket gör det avsevärt enklare att arbeta i förvaltningen.

Ämbetsmännen bör rimligen låta sig vägledas av förvaltningsetiken – inte någon annan etiktyp. Det är dock inte alltid så blir fallet. En komplikation kan vara att de inte alltid vet vad förvaltningsetiken påbjuder i en viss situation, en annan att egenetiken eller professionsetiken framstår som viktigare för dem.

Risken är alltid att ämbetsmannen vid osäkerhet faller tillbaka på sin egenetik, och det finns ibland en tendens att denna rekommenderas av politikerna. En av våra äldre statsmän föreslog nyligen botemedel mot kontokortsaffärer osv. på ungefär följande sätt: "Det är så enkelt att komma tillrätta med alla dessa affärer. Det gäller bara att kunna skilja mellan mitt och ditt". Jag tror det är något liknande som föresvävade Ingvar Carlsson när han vid den socialdemokratiska partikongressen 1993 presenterade en arbetarmoral:

> Det ska finnas något som kallas för arbetarmoral. Man ska arbeta och göra rätt för sig. Man ska inte lämna skulder efter sig till sina barn. Man ska vara hel och ren. Man ska dela med sig till andra.

Denna moral, hur förträfflig den än må vara, är inget mer än en egenetik som ger ringa ledning för hur offentlig verksamhet ska bedrivas. Den som försöker använda den i ämbetsmannarollen hamnar, med ett uttryck myntat av statsvetaren Conny Johannesson, i *egenetikfällan,* dvs. ämbetsmannen tar till sin egenetik när han hamnar i etiska konflikter eller dilemman i stället för att söka sig till förvaltningsetiken (Johannesson 1994). Eftersom egenetiken kan variera mycket mellan olika ämbetsmän är det i sådana fall svårt för samhällsmedlemmarna att förutse utfallet av förvaltningsbesluten – man kan i stort sett få vilka beslut som helst.

Ett grundläggande problem är att det finns ämbetsmän, t.o.m. i ledande ställning, som inte vet att dessa etiska nivåer finns och följaktligen inte kan handla efter dem. En generaldirektör redovisar i ett tidningsinlägg två värdenivåer: å ena sidan lagen med dess förarbeten och praxis och å andra sidan "personligt tyckande" (som tydligtvis är hennes egenetik). Att det skulle finnas en förvaltningsetik eller överhuvudtaget ett offentligt etos verkar hon inte känna till (Eriksson 1996). Det gör däremot det i fallet ansvariga statsrådet som hänvisar till allmänna etiska grundsatser som "hellre fria än fälla" och att man ska ha en "medmänsklig politik" (Svenska Dagbladet den 20 nov. 1996).

3.5 Civilkurage

I vad mån reagerar ämbetsmännen när de finner att verksamhet i förvaltningen strider mot lagen eller mot vårt offentliga etos? Ämbetsmännen befinner sig ständigt i en potentiell konflikt mellan kraven på lydnad inför lagen, lojalitet gentemot överordnade och hänsyn till samhällsmedlemmarna. När dessa tre krav kommer i konflikt med varandra har ämbetsmannen att gå tillbaka till vårt offentliga etos och göra vad detta föreskriver vara rätt och riktigt. Framför allt måste han ha kraft att stå emot olagliga krav från sina överordnade.

En förutsättning för att ämbetsmännen ska förmå detta är att de har civilkurage, dvs. har integritet gentemot lagen, överordnade och medborgarna och i alla situationer vågar

hävda det rätta och goda. Civilkurage yttrar sig i att ämbetsmännen reagerar med protester, obstruktion eller sorti om myndigheten eller cheferna företar sig något som strider mot lagen och vårt offentliga etos. Civilkurage är en förutsättning för att offentlig förvaltning ska kunna verka för det gemensamma bästa.

Frågan om civilkurage är evig. Redan den heliga Birgitta illustrerar på ett lysande sätt det bristande civilkuraget i en parodi på en mässa för en biskop som av djävulen uppmanas att gå den breda vägen:

> Varför lever du så anspråkslöst och asketiskt? Varför åtar du dig så mycket arbete? Du vill väl inte vara heligare än andra? Göra det som ingen annan gör? Slå nu in på den blomkantade väg där de flesta går, annars kan du tröttna och skämma ut dig. Om folk lever rätt eller fel, vad angår det dig? Vad lönar det sig att stöta sig med dem som kan ge dig anseende och vänskap, om de inte har förolämpat dig eller de dina? Är det din sak om de förolämpar Gud? Ge dem hellre gåvor och ta emot deras, använd ditt anseende och folks vänskap, så får du *både* människors ära och den himmelska lönen.

Dessvärre har man ibland en känsla av att civilkurage inte är en egenskap som karakteriserar alla offentliga ämbetsmän i alla olika situationer. Möjligen är brist på mod inte den enda förklaringen till detta, även om den troligen utgör en icke obetydlig del. Det kan också finnas djupliggande strukturer, hänförbara till förvaltningskulturen, som avhåller ämbetsmän från att visa civilkurage. Man har t.ex. hävdat att det "anses i byråkratkretsar helt enkelt normalt och självklart att stillatigande acceptera det mesta" (Granholm 1986: 71).

Av olika skäl vill de politiska makthavarna (detta gällde åtminstone förr i tiden om man ska döma av deras uttalanden, åtgärder och konstruktioner) gärna ha ämbetsmän med civilkurage. Detta framgår på policyplanet bl.a. av förvaltningsprocesserna, vilka utformades så att ämbetsmännen verkligen skulle ge sin mening tillkänna, dvs. handla efter bästa förmåga. Sålunda är den beredande ämbetsmannen skyldig att reservera sig om han anser besluten vara felaktiga. I de gamla kollegierna voterade man i ordning från den yngste till den äldste för att undvika opportunism i de yngres ställningstaganden. Nu garanterar formella konstruktioner av detta slag på intet sätt att förvaltningen verkligen handlar demokratiskt och etiskt korrekt. Självfallet lär sig de underordnade så småningom chefens

preferenser och kan också rätta sig efter dem, oavsett vad de själva menar vara rätt och riktigt. Men konstruktionerna är intressanta som prov på vad lagen prioriterade.

Även genom utformningen av personalplanet underlättade makthavarna för ämbetsmännen att visa civilkurage. Ämbetsmän hade i allmänhet fullmakt på sin tjänst, vilket betydde att de inte kunde avsättas utom av domstol och då endast för grova brott. Lönebildningen följde ett tjänsteårsmönster och cheferna kunde endast påverka befordran.

Det krävs både medvetenhet och mod av en ämbetsman som vill reagera mot felaktiga chefsbeslut. Den underordnade befinner sig alltid i en utsatt position om han uppfattar att hans myndighets verksamhet står i strid med lag, moral, demokrati osv. och anser sig tvungen att reagera. Det förefaller spela mindre roll om han har rätt eller fel, eller att lagen direkt uppmanar honom att avslöja oegentligheter. Den som opponerar sig får det oftast besvärligt. Så har det förvisso varit i alla tider, men det verkar som om nackdelarna för den enskilde ämbetsmannen att protestera accentuerats (jfr Granholm 1986).

Med ekonomismens framfart i svenskt offentligt liv har många av stöttorna på personalplanet för civilkuraget avlägsnats för att ersättas med konstruktioner avsedda att tillgodose ekonomivärdena. Huruvida man därmed fått den önskade positiva effekten på dessa är inte klarlagt – mycket talar för att så inte är fallet. Att effekten för demokrativärdena blivit klart negativ torde däremot stå alldeles klart. Det är svårt att förneka att det idag är farligare än någonsin för en ämbetsman att i motsättning till sina överordnade stå upp för demokrativärdena (jfr Sjölund 1996a).

Utnyttjar ämbetsmännen sina möjligheter att säga ifrån? Det finns en tendens att lojaliteten gentmot ledningen prioriteras före lydnaden för lagen och hänsynen till medborgarna. Kommunförbundet gav 1992 ut en skrift med ett förslag till betygsättning av lärarna. De skulle få poäng på fem punkter av vilka den femte var lojalitet. Lojaliteten skulle riktas mot kommunen, arbetsplatsen och målen/uppgiften. När individualiseringen av lärarlönerna sedan infördes har lojaliteten reformulerats som att man ska vara "konstruktiv och lojal utåt" (Norlin 1996). Att i den situationen komma med kritiska synpunkter på ledningen är naturligtvis inte lockande. Här är ett

tydligt exempel på att konstruktioner på personalplanet ändrats så att möjligheterna för ämbetsmännen att agera etiskt ansvarsfullt på policyplanet har försvårats. Det verkar dessutom som om personalreformerna genomförts i total aningslöshet om demokrativärdena.

Skolan är inte det enda område på vilket de anställda drabbats av försämrade möjligheter att visa civilkurage. På det ena policyområdet efter det andra kan man observera samma tendens. Två f.d. höga polischefer ser motsvarande utveckling inom polisen. I ökande utsträckning menar de sig kunna notera att poliser inte vågar uttala sig om sina arbetsförhållanden (Persson–Esbjörnsson 1996). Inom sjukvården låter politikerna kritiska klinikchefer gå när dessa anmäler att de inte vill ta ansvaret för vården efter aviserade nedskärningar. Emellertid anmäler sig alltid någon som chefens efterträdare, och det finns anledning att fråga sig vilka människor som slutligen blir kvar på chefsposterna inom vården. Blir det verkligen de bästa, eller återstår bara ja-sägarna?

En kommunal förvaltningschef tolkade lojalitetskravet på personalen som att han kunde gå och riva ned protestlistor mot nedskärningar som personal och pensionärer vid ett servicehem satt upp. Han motiverade åtgärden med att "det vore helt orimligt om vi skulle tillåta protester mot demokratiskt tagna beslut som rör vår egen verksamhet" (Norlin 1996).

Ännu allvarligare är att politiker på regional och lokal nivå inte alltid är medvetna om kraven som demokrativärdena ställer. Ledande politiker kan uppträda gentemot ämbetsmännen med en arrogans och maktfullkomlighet som är oförenlig med ett demokratiskt styrelsesätt. Det förekommer direkta hot mot kommunalt anställda som försöker använda sina demokratiska rättigheter att protestera (jfr Norlin 1994).

Vad sker det med dem som trots allt tar sitt ansvar och visar civilkurage? Man kunde tycka att den legala situationen är ovanligt rätlinjig när det gäller väcka, vissla och viska. Öppenheten är ett centralt moment i de politisk-demokratiska processkraven på den offentliga förvaltningen. Till detta kommer en tryckfrihetslagstiftning av högsta legala dignitet och en flera hundra år gammal tradition som går ut på att skydda uppgiftslämnaren. Hur fungerar öppenheten i praktiken? Dessvärre är erfarenheterna inte uppmuntrande (motsvarande gäller för anställda i privatföretag):

> Det har alltid varit riskabelt att avslöja sin arbetsgivares fuffens. Nästan undantagslöst brukar resultatet bli att man mister jobbet.
> Men mest betyder ändå grupptrycket, rädslan att bli utfrusen. Vem vill bli en ny "mannen-på-fyren"? Vad hjälper det att veta att man har rätt när alla arbetskamraterna tycker att man har fel?
> ...
> Alla – också cheferna för Bofors och Sjöfartsverket – kan i högtidliga sammanhang betyga sin respekt för de rättrådiga människor som drar fram oegentligheter i ljuset. Men det blir inte roligt för den som tar dem på orden.
> ...
> För en kort tid kan avslöjaren vara massmedias kelgris men när rubrikerna bleknat så vidtar en nattsvart vardag. Trakasserier, utfrysning, omplacering.
> (Johansson 1988:16ff, jfr Granholm 1986)

Mot bakgrund av grundlagens helt entydiga ställningstagande både för visslaren och viskaren är det närmast tragiskt att chefer eller rentav arbetskamrater och facket i realiteten bestraffar informatören. Denne är ju den part som gör sin demokratiska och moraliska plikt i relation till myndighetens ansvar. Men trots att han har både laglig och moralisk skyldighet att avslöja oegentligheter är hans möjligheter försvinnande små att "vinna" gentemot skakade, prestige-bundna chefer och arbetskamrater som känner sig utlämnade och hotade av kritiken. Utfrysning, omplaceringar och slutligen avsked är vad som inte sällan väntar honom i praktiken.

Motsvarande gäller också för tjänstemän som inom myndigheten kritiserar förfaranden och beslut som har stöd på chefsnivå. Ofta omdefinierar ledningen kritikernas aktiviteter i negativa termer. För "gnällspikar" och andra som inte allmänt har en "positiv inställning" till ledningens sätt att sköta verksamheten kan livet bli besvärligt. De må ha aldrig så rätt i sak. Motattackerna kommer snabbt: "Omgivningen försvarar sig ofta mot anklagelserna genom att antyda att den klagande är psykiskt sjuk eller i varje fall har ovanligt stora svårigheter att samarbeta" (Granholm 1986:129). För väckare, viskare och visslare har cheferna en repertoar av bestraffningar som innehåller svartlistning, förflyttning och personliga trakasserier (Glazer-Glazer 1988:60ff).

Man kunde kanske tycka att förvaltningschefen, som ju har ansvaret för att hans underordnade verkar enligt lag, demokrati och etik, i stället för att ställa sig negativ till kritiska röster i den egna organisationen gjorde klokt i att uppmuntra sina

underordnade att rapportera olämpliga eller felaktiga förfaranden för att få till stånd förbättringar. Är det därutöver för mycket begärt att förvaltningschefen tar sitt ansvar för att skydda de underordnades grundlagsfästa rättigheter att lämna information till massmedierna?

Det finns goda skäl att överväga situationen. Chefen spelar av allt att döma inte någon positiv roll i detta ur demokratisk synvinkel ytterst viktiga fall. Verkligheten avviker tydligtvis inte sällan från vad lagen förutsätter och föreskriver. Kritiska synpunkter undertrycks i stället för att uppmuntras, och uppgiftslämnare straffas i stället för att belönas eller åtminstone lämnas i fred. Men chefen har ansvar för att de underordnade ges möjlighet att informera. Det finns därför anledning att diskutera vilka möjligheter han har att introducera och upprätthålla ett offentligt etos i sin myndighet.

Frågan om att visa civilkurage ställs på sin spets när det är ekonomiskt hårda tider med stor arbetslöshet. Har man verkligen moralisk skyldighet att hävda det rätta och goda i motsättning till sina överordnades uppfattning om man därmed riskerar att få en dålig löneutveckling, bli förbigången vid befordran eller rentav bli avskedad? Många besvarar tydligen frågan nekande, eftersom det inte råder någon direkt trängsel bland sanningssägarna.

Vi ser tydligt problemen när de nya konstruktionerna på personalplanet konfronteras med ämbetsmannens skyldighet att balansera kraven på lydnad inför lagen, lojalitet gentemot överordnade och hänsyn till samhällsmedlemmarna. De nya konstruktionerna med försämrad anställningstrygghet, personrelaterad lönesättning osv. gör ämbetsmannen alltmer beroende av sina överordnade. Vi riskerar att lojalitetskravet tar överhand på bekostnad av de övriga kraven, och därmed är det åter demokrativärdena i vårt offentliga etos som är utsatta.

I dagsläget talar man allmänt om tystnaden på arbetsplatserna och menar då att ämbetsmännen inte vågar säga sin mening. Det är en farlig utveckling. Tystnaden kommer i det långa loppet att direkt motverka även ekonomivärdena. Det är oerhört allvarligt om större delen av ämbetsmannakåren i den demokratiska staten blir menlösa jasägare, och det har förvisso aldrig varit lagstiftarens mening.

Ett förhållande bör särskilt framhållas. I tystnadens förvaltning går det inte att tillgodogöra sig all den professionella

kunskap och djupgående erfarenhet som finns hos de anställda. Inte bara demokrativärdena utan också ekonomivärdena hamnar därigenom på undantag. En tystnadens förvaltning blir aldrig bättre än de chefer som inte vill lyssna på sina underordnade.

Vad som definitivt har tilltagit är viskandet. Anonyma anmälningar till överordnade har ökat kraftigt, inte minst i myndigheter såsom polisen, där kårandan tidigare kraftigt försvårade insyn från allmänhetens sida. Det ska i detta sammanhang framhållas att massmediernas avslöjanden under senare år om olika affärer i stat och komun ingalunda berott på att journalisterna skulle ha blivit duktigare, utan på att viskandet från myndigheterna tilltagit.

4. Vad kan ämbetsmannarollen vara?

Den konstruktiva teoritypen ställer frågan: Vad kan ämbetsmannarollen vara och hur uppnås den? Som vi sett i avsnittet om de empiriska förhållandena finns det åtskilligt som gör att det blir svårt för ämbetsmannen att leva upp till vårt offentliga etos. Den självklara utgångspunkten för mitt resonemang är att grundlagarna gäller och att den offentliga verksamheten i vilket fall som helst måste anpassas till dessa.

Resonemanget bygger på ett enkelt rationalistiskt tillvägagångssätt: vissa önskade tillstånd anges utifrån vårt offentliga etos, och åtgärder för att uppnå dem under förevarande omständigheter föreslås. Det är lika bra att acceptera att det inte är möjligt att omedelbart få vårt offentliga etos fullt ut tillämpat överallt i den offentliga förvaltningen.

Dessförinnan bör man emellertid placera problemet om tilllämpningen av vårt offentliga etos i en kontext och fråga: Vad vill man omedelbart uppnå med att befordra ett etiskt beteende hos ämbetsmännen och överhuvudtaget med att uppmärksamma värdeproblemen? Kernaghan nämner åtta olika målsättningar som är rimliga att ha i åtanke:

(1) att öka medborgarnas förtroende för den offentliga tjänsten
(2) att minska oetiska tillvägagångssätt
(3) att legitimera sanktioner mot oetiskt beteende
(4) att uppmärksamma både blivande och verksamma ämbetsmän på värdesidan av det administrativa beslutsfattandet
(5) att precisera vad som är oetiskt och etiskt beteende
(6) att öka förmågan till analys av värdefrågor
(7) att hjälpa ämbetsmännen att lösa etiska dilemman
(8) att befordra moralisk utveckling
(Kernaghan 1993:18)

Dessa målsättningar kan tillika uppfattas som delmål på vägen mot det övergripande målet att åstadkomma en förvaltning som verkar i enlighet med vårt offentliga etos och därigenom bidrar till att uppnå det gemensamma bästa.

4.1 Vilka åtgärder kan man vidta?

Det föreligger en klyfta mellan norm och verklighet för ämbetsmannarollen. Syftet är nu att föreslå åtgärder som kan överbrygga klyftan. För att förstå dessa måste vi ha en

uppfattning om på vilka sätt ämbetsmannen kan påverkas. Följande tre metoder beskriver viktiga vägar till påverkan:

- *socialisering* bestämmer tjänstemannens sätt att tänka och medför att han övertar och internaliserar de värden, verklighetsuppfattningar och identifikationer som organisationen har. Socialiseringens framgång beror på organisationers grad av identitet och mission.

- *disciplinering* medför att tjänstemannen lär sig skilja mellan tjänstens krav och vilka som är hans personliga värden, verklighetsuppfattningar och identifikationer. Graden av disciplinering kan bestämmas dels av styrkan i socialiseringen, dels av vilka belöningar tjänstemannen kan förväntas få av organisationen och vilka alternativ till anställningen han har.

- *kontroll* medför att den enskilde tjänstemannens beslut eller åtgärder kan ändras eller förkastas av hans överordnade. För tjänstemannen som ställs inför ideliga förkastanden är handlingsalternativen lojalitet, protest, obstruktion och sorti. Det kan vara enklast för honom att anpassa sig.
(Lægreid-Olsen 1978:30f)

Man kan föreställa sig att socialisering har den mest långtgående effekten på ämbetsmannen. Den kan å andra sidan vara problematisk när den tar sig former såsom indoktrinering, och när ämbetsmännen fastnar i former som de har svårt att ta sig ur.

Fem huvudtyper av förslag till åtgärder ska presenteras. Först ska vi emellertid se på "precisering av styrningen" som ofta förekommer som förslag till lösning.

4.1.1 Att precisera styrningen

Ett vanligt förslag för att komma till rätta med implementeringsproblemen är att precisera lagstiftningen. Idén bakom detta är att reducera ämbetsmännens autonomi och relatera samhällsmedlemmarna direkt till lagen:

> Vad kan då hjälpa den enskilde från att vara utlämnad till godtyckligt tvång i den ena eller den andra formen? Ja, hans krav bör i första hand inriktas på lagstiftningen. Genom klara syften och bestämda tilllämpningsområden för olika lagar, genom vägledning för rättstillämpningen med avseende på intresseavvägningar, som aktualiseras av en lag, kan utrymmet för godtycklig tillämpning göras minimalt.
> (Sundberg-Weitman 1981:17)

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

I dagens tekniskt komplicerade och snabbt föränderliga samhälle skulle en precis direkt styrning således inte vara lämplig eller ens möjlig. Men här måste vi förstås vara säkra på att vi inte alltför lättvindigt har accepterat påståendet om ramlagarnas och målstyrningens nödvändighet, och riktigt säkra kan vi faktiskt inte vara. Det kan gå mode också i valet av styrningsformer. Hans Esping menar utifrån sina fallstudier att "man ibland tillgripit ramlagstiftningen närmast slentrianmässigt och utan nämnvärda sakliga skäl" (Esping 1994:17). I vilket fall som helst borde totalstyrningen ses över i de fall där målstyrning betraktas som nödvändig. Det är också viktigt att notera att det förekommer varjehanda tillämpningsföreskrifter på nivåerna ned till de konkreta besluten.

I övrigt ger citatets förslag till precisering mest rationalistiska anvisningar som sällan fungerar i praktiken, och det är enkelt att finna svårigheter. Att ange klara syften för styrningen är förstås bra, men om målen befinner sig på en hög abstraktionsnivå kvarstår svårigheterna att välja konkreta åtgärder. Vägledning för rättstillämpning kan vara lika svår att åstadkomma som precisa regler i övrigt.

Ämbetsmannen kan för övrigt hamna i moraliska dilemman även när lagstiftningen är precis, men i detta fall gäller avgörandet huruvida han ska lyda eller inte lyda styrningen. I det oprecisa fallet är det frågan om på vilket sätt styrningen ska preciseras.

4.1.2 Översikt över förslag till åtgärder

Med utgångspunkt från värdena i vårt offentliga etos och från den aktuella verkligheten ska jag formulera några förslag till

åtgärder som skulle kunna bidra till att ämbetsmännen med större medvetenhet och bättre förutsättningar förmådde leva upp till kraven i vårt offentliga etos. Demokrativärdena kommer att betonas, men självfallet gäller alla värdena i vårt etos. Det är alltså frågan om att se till att ämbetsmännen vet vad som är rätt och fel och kan beakta detta.

Grundtanken i de förslag som följer nedan är att det aldrig är tillräckligt med enbart nya förvaltningskontroller. Ämbetsmannarollen måste ändras så att den ger innehavarna möjlighet att agera i enlighet med vårt offentliga etos, men också rollinnehavarna måste påverkas för att kunna uppfylla rollens krav. Om inte ämbetsmännen *förstår* vad som önskas av dem och *kan* och *vill* genomföra detta saknas i vilket fall som helst alla förutsättningar att uppnå en moraliskt och demokratiskt verkande förvaltning. I det perspektivet framstår följande fem grupper av åtgärder som särskilt betydelsefulla:

• *Tydligt markera skillnaden mellan offentligt och privat*
Ompröva om det offentliga verkligen bör bedriva verksamhet i fall där det är svårt att dra gränslinjen gentemot det privata eller där privata regler definitivt bör gälla. Överväg noga för- och nackdelarna med privata organisationsformer för offentlig verksamhet i varje enskilt fall i relation till vårt offentliga etos.

• *Förbättra ämbetsmännens förutsättningar att visa civilkurage*
Förstärk de konstruktioner på både personal- och policyplanet som kan göra det enklare och tryggare för ämbetsmannen att visa civilkurage. Inpränta att ämbetsmannen har en särskild skyldighet att se till att lagen efterlevs i enlighet med vårt offentliga etos.

• *Se till att kontrollorganen beaktar hela vårt offentliga etos*
Rekonstruera förvaltningskontrollen i enlighet med vårt offentliga etos. Den nuvarande kontrollorganisationen under regeringen beaktar så gott som uteslutande ekonomivärdena. Det vore önskvärt med en stark kontrollorganisation, helst under riksdagen, som även beaktade demokrativärdena.

• *Precisera vårt offentliga etos*
Formulera vårt offentliga etos så klart som möjligt. I vilket fall som helst måste det kunna ge ämbetsmännen någon ledning för deras handlande och vara operativt som underlag för hela den politiska diskussionen.

• Utbilda i vårt offentliga etos och befordra en kontinuerlig diskussion
Utbilda i och om vårt offentliga etos i det allmänna skolväsendet, professionella organisationer, partiorganisationer osv. Konstruera former för diskussioner om konkreta fall på arbetsplatser, i partigrupper, i partiorganisationer osv. Förbättra

kraftigt de politiska journalisternas utbildning i offentlig förvaltning. Glöm inte bort kommunalpolitikerna som spelar en central roll i implementeringen.

Var och en av dessa fem grupper av åtgärder ska nu kommenteras. Underlaget för dessa är i första hand demokrati-värdena men hela vårt offentliga etos måste alltid beaktas.

4.2 Tydligt markera skillnaden mellan offentligt och privat

För att kunna hävda den offentliga verksamhetens egenart – och därmed behovet av specifika offentliga värden – måste aktörerna kunna dra en klar linje mellan vad som är offentligt och privat. En otydlig gränsdragning kan leda till tvekan om vilka regler som egentligen gäller, och då är inte ens ett precist offentligt etos till någon nytta.

Gränsdragningen mellan offentligt och privat är starkt ideologiskt färgad. I grova drag gäller att ju längre åt vänster man kommer på den politiska skalan, desto fler uppgifter tilldelas det offentliga. Motsatsen gäller då man rör sig mot höger. Såväl nedskärningar som utvidgningar av den offentliga sektorn blir därför med nödvändighet högpolitiserade, vilket försvårar en saklig diskussion om förvaltningens värdefrågor.

Utöver gränsdragningen mot det privata har vi frågan om vilka former den offentliga verksamheten ska ha, t.ex. om man ska kunna välja organisationstyper från det privata näringslivet, såsom bolag och stiftelser, eller om man alltid bör använda specifikt offentliga organisationsformer. Föredrar man former från det privata kan det vara svårare att relatera verksamheten till vårt offentliga etos, och det är inte givet att den alltid går in under det offentliga kontrollsystemet. När ämbetsmännen väljer sina förebilder från den privata sektorn – det må gälla organisationsformer eller beteenden – är det alltid risk för att demokrativärdena negligeras.

Självfallet noteras skillnaden mellan olika former av de verksamma i förvaltningen. Man kan notera att det missbruk av kontokort mm, som en del ämbetsmän (främst av typen politruker) och politiker under senare år gjort sig skyldiga till, och som väckt stor uppmärksamhet i massmedierna, normalt skett i anknytning till organisationsformer som importerats från den privata sektorn. Man kunde föreställa sig att en del av osäkerheten om vad som faktiskt gäller skulle försvinna om det

offentliga endast verkar i sådana former i vilka vårt offentliga etos är fullt tillämpligt.

Det ska samtidigt kraftigt understrykas att avsikten på intet sätt är att återskapa den gamla auktoritetsstaten med överhet och undersåtar. Tvärtom, huvudtanken med den nya staten är att den ska utformas i enlighet med demokrativärdena i vårt offentliga etos.

4.3 Förbättra ämbetsmännens förutsättningar att visa civilkurage

Ämbetsmannens vilja och förmåga att visa civilkurage hänger säkerligen fundamentalt samman med hans personlighet och allmänna professionella kompetens. En del personer har både moralisk medvetenhet och moraliskt mod, medan andra saknar dessa egenskaper. Medvetenheten kan man skärpa genom utbildning och socialisering. Modet kan man måhända stödja genom konstruktioner på personalplanet och policyplanet som uppmuntrar ämbetsmännen att visa civilkurage.

För att ämbetsmannen med framgång ska kunna hävda lydnad inför lagen och hänsyn till samhällsmedlemmarna i motsättning till sina överordnades önskningar, får han dels inte vara helt beroende av dessa utan ha en viss autonomi (som kan förmedlas genom konstruktioner på personalplanet), dels ha tillgång till etablerade procedurer som uppmuntrar och möjliggör för honom att väcka, viska och vissla (som åstadkoms genom institutioner på policyplanet).

På personalplanet fordras förändringar av den nuvarande ordningen vilken varken är till fördel för ekonomi- eller demokrativärdena. Förmodlingen kan nödvändiga förändringar enklast åstadkommas genom att man återgår till vissa drag i tidigare konstruktioner. Genom de senaste decenniernas personalpolitiska reformer har ämbetsmannens faktiska autonomi gentemot överordnade kraftigt försämrats. Med trygga (lagfästa) anställningsformer och karriärbaserade löner (i stället för individuella) hade ämbetsmannen tidigare goda förutsättningar att hävda sin mening utan att ledningen i myndigheten kunde avskeda honom eller ge honom en ofördelaktig löneutveckling. (Ledningen kunde dock bestämma över hans arbetsuppgifter och avgöra om han skulle bli befordrad.) En återgång till något slags tjänstesystem med

automatik i löneutvecklingen och stor anställningstrygghet, i stället för den nuvarande individcentreringen och relativa otryggheten, skulle stärka den enskilde ämbetsmannens position gentemot ledningen. Det förefaller som om behovet av en förändring av detta slag är särskilt stort inom den kommunala förvaltningen där avståndet mellan politiker och ämbetsmän är litet och påtryckningar kan bli personligt obehagliga.

På policyplanet krävs egentligen inte några förändringar eftersom de regler som behövs redan finns. Statsmakterna måste bara vara i stånd att garantera att dessa regler verkligen tillåts fungera. Det föreskrivs i lagstiftningen en rad mekanismer som gör det möjligt för ämbetsmannen att framföra sina synpunkter till sina överordnade och, om dessa inte reagerar, till de politiska makthavarna och samhällsmedlemmarna i övrigt. I det senare fallet gäller det framför allt att garantera den grundlagsfästa rätten att lämna information för publicering. För viskande och vissling är uppgiften främst att se till att ämbetsmannen inte faktiskt utsätts för repressalier för avslöjanden som han inte bara har rätt utan också skyldighet att göra. Det är strängt taget ytterst märkligt att dessa mekanismer inte fungerar som avsett.

4.4 Se till att kontrollorganen beaktar hela vårt offentliga etos

Förvaltningen måste på ett helt annat sätt än tidigare uppmärksammas på demokrativärdenas existens. Ett sätt att åstadkomma detta är att omorientera förvaltningskontrollen. Det finns rimligen ett samband mellan vad som kontrolleras och vad som ämbetsmännen av ren självbevarelsedrift beaktar. Omfattar kontrollen inte demokrativärdena är det risk för att de tappas bort i förvaltningens praktik.

Det offentliga kontrollsystemet måste därför tydligare inriktas på att bevaka att demokrativärdena efterlevs. Inte något kontrollorgan i dagens offentliga förvaltning förmår fylla den uppgiften på ett tillfredsställande sätt. Kontrollorgan på regeringssidan, såsom Riksrevisionsverket, är så snävt inriktade på ekonomivärdena att det vore motiverat att också formellt låta kontrollen stanna vid siffer- och laglighetsgranskningar och

föra överblivna resurser till en organisation som arbetade med hela vårt offentliga etos.

Omedelbart framstår det som naturligt att riksdagen skulle svara för den övergripande förvaltningskontrollen. Med basen i nuvarande Riksdagens revisorer och justitiemannaämbetet kunde man bygga ut en brett fungerande kontrollenhet som direkt legitimeras av den folkvalda riksdagen. En organisation av detta slag skulle i allmänhetens ögon sannolikt få en helt annan status än det nuvarande kontrollsystemet. Det krävs stor auktoritet hos den aktör som ska handskas med svårbestämbara storheter som vårt offentliga etos och det gemensamma bästa, och det är tveksamt om någon annan än riksdagen kan klara det.

Ytterligare en fördel med denna konstruktion skulle vara att riksdagsmännen på ett handfast sätt uppmärksammas på att det finns något bortom riksdagsbesluten, dvs. att lagar resulterar i åtgärder och dessa i effekter. På sikt kan en sådan kontroll-institution förväntas förbättra riksdagens möjligheter att åstadkomma adekvata beslut. Riksdagens revisorer har f.ö. uttryckt önskemål om att riksdagen ska ha en mera aktiv roll vid utformningen av mål- och resultatstyrningen (RPB: Förslag till riksdagen 1994/95:RR14).

Den skisserade utformningen av det offentliga kontroll-systemet torde ha en räckvidd långt utöver att förbättra ämbetsmännens civilkurage och riksdagsmännens insikter om förvaltningen. Massmedierna uppfattar det som påtalas vid kontrollerna som betydelsefullt och styr sedan med sin rapportering allmänhetens bild av vad man kan förvänta sig av den offentliga förvaltningen. Det vore rimligt att riksdagen genom sina kontrollinitiativ bättre kunde påverka denna process.

4.5 Precisera vårt offentliga etos

Fokus för diskussionen om preciseringen av vårt offentliga etos är etikvärdena, men resonemanget är tillämpligt även på övriga värden. Hur ska de bäst preciseras? En omdiskuterad fråga är om förvaltningen ska ha en sammanhållen, etisk kod och hur den i så fall ska se ut. Tre punkter brukar diskuteras. Den första gäller de etiska systemens detaljeringsgrad, den andra deras

formaliseringsgrad och den tredje för- och nackdelar med en etisk kod.

Detaljeringsgraden hos etiska system brukar ordnas efter ett kontinuum från modellen i de tio budorden till modellen i den justinianska koden. Medan de tio budorden erbjuder några få, mycket breda, etiska principer utan referenser till deras praktiska handhavande, är den justinianska koden omfattande och beskriver detaljerat etikens innehåll och ger ingående anvisningar för dess administration och implementering (Kernaghan 1983:39f).

Frågan om detaljeringsgraden hos de etiska systemen kan ses i samma perspektiv som frågan om huruvida det är möjligt att direktstyra förvaltningen särskilt precist. Det är nämligen svårt att föreställa sig att det i ett samhälle under snabb förändring skulle vara enklare att detaljreglera etiska förhållanden än andra förhållanden. Budordsmodellen torde därför i ökande grad vara det enda realistiska alternativet. Den kan emellertid kompletteras på olika sätt, t.ex. genom att fler nivåer tillförs. På en andra nivå kan man ha rättfärdiggöranden och exemplifieringar av de generella buden, och på en tredje nivå kan man försöka anpassa buden till den enskilda myndighetens speciella förhållanden (Kernaghan 1993:22ff).

Formaliseringsgraden kan variera från ett sammanhållet dokument till en oskriven praxis. Som fördelar med en skriven, samlad kod brukar framhållas dels att alla etiska regler finns i ett dokument, dels att samtliga involverade aktörer får information om vad som gäller. En annan generell fördel anses vara att själva introducerandet av etiska koder vanligen initierar en bred diskussion av den offentliga förvaltningens relationer till olika värdesystem. Aktörerna i policyprocessen uppmärksammas på de etiska frågorna, vilket kan leda till en ökad känslighet för hur värdefrågor generellt ska behandlas.

För att kunna ge ett välgrundat omdöme om nyttan av en skriven etisk kod fordras att man beaktar alla involverade aktörer, dvs. söker besvara frågan: "För vem är koden till fördel respektive till nackdel?" Ämbetsmannen får några fördelar, hans överordnade och samhällsmedlemmarna får några. För ämbetsmannen kan det ofta vara bekvämt att referera till regler som förbjuder vissa aktiviteter (t.ex. att ta emot gåvor från allmänheten), bevakningen av ämbetsmannens rättigheter och skyldigheter skärps om det finns en skriven kod att beakta, och

en grundlig och ordentligt implementerad etikkod ger samhällsmedlemmarna ökat förtroende för det offentliga (Kernaghan-Dwivedi 1983:4f).

En nackdel är att det är svårt att åstadkomma en etisk kod som är meningsfull. Det är enkelt att finna några punkter som alla kan vara överens om borde ingå i en kod för offentliga ämbetsmän. Det gäller sådant som: "De bör inte begå brott. De bör inte hänge sig åt favorisering eller nepotism. De bör ge snabb, tillmötesgående och effektiv service. De bör prestera en hel dags arbete för en hel dags lön. De bör vara lojala mot konstitutionen, upprätthålla lagarna, stödja kollegor, hjälpa klienter". Frågan är om detta är tillräckligt (Caiden 1983:162). De uppräknade punkterna återkommer vanligtvis i alla etiska koder oavsett förvaltningsnivå. Oftast är de redan legalt reglerade.

Koderna bör också ta upp frågor som ligger bortom de självklara förbuden. Vem ska döma de styrande, vem ska se bortom det omedelbara och pressande, vem ska ge alternativa vägar, vem ska visa på alla de moraliska dilemman som ämbetsmannen kan hamna i osv.? De som utformar koder brukar rygga tillbaka inför de svårigheter som frågorna aktualiserar och i stället fokusera på det snävare professionella beteendet. Inte ens i detta avseende är det lätt att nå enighet, och en kod som ska tillämpas på alla ämbetsmän tenderar att bli antingen så allmän att den enbart tar upp självklarheter eller så specifik att den bara gäller mycket speciella ting (jfr Wakefield 1976:663).

Utformningen av en etisk kod är i grunden en politisk process i vilken olika intressen bryts mot varandra. Då etiska koder utformas av ämbetsmännen själva eller deras professioner finns det särskilda risker. Vems intressen tillgodoses? Gynnar koden primärt professionens hantverk eller det allmänna intresset? Professioner tenderar att ta upp värden som tidigare fungerat väl. Sådana värden kan förväntas vara konservativa och försiktiga. Värden som ger problem undviks, hur motiverade de än kan vara ur allmänintressets synvinkel. Ämbetsmannen ska framstå som en tyst trotjänare: pliktuppfyllande, diskret, passiv och hövlig. Helst ska han hållas utanför samhällslivet, skyddad från sociala realiteter (Caiden 1983:163).

När man skapar en etisk kod bör det alltid kombineras med en bred diskussion både före och efter det att den antas. Jag vågar gissa att socialdemokratins försök att få bukt med de uppmärksammade affärerna under 1990-talet, genom att fortsättningsvis betona vikten av öppenhet, tydlighet och rimlighet i den offentliga verksamheten, aldrig kommer att få några effekter såvida inte principerna och deras tillämpning blir föremål för en fortlöpande diskussion.

4.6 Utbilda i vårt offentliga etos och befordra en kontinuerlig diskussion

Regler som föreskriver etiska förhållningssätt hos ämbetsmän är således till ingen nytta om individerna själva saknar moraliskt medvetande och mod. Ett sätt att åstadkomma moralisk medvetenhet är utbildning och kontinuerlig diskussion. Insatser för att föra ut vårt offentliga etos till de som är verksamma i förvaltningen måste göras dels vid grundutbildningen av blivande ämbetsmän och vid fortbildningskurser för aktiva ämbetsmän, dels vid pauser i den kontinuerliga ärendebehandlingen i förvaltningens vardag.

4.6.1 Etikutbildningen

De akademiska förvaltningsutbildningarna har till uppgift att att förbereda studenterna på ett sådant sätt att de ska vara i stånd att sköta plikterna som ämbetsmän. I detta borde också ingå kunskaper om (och eventuellt socialisering i) vårt offentliga etos (jfr Catron-Denhardt 1994, Jackson 1993).

Hur är situationen vid de svenska förvaltningsutbildningarna? För demokrativärdena är det inte alltid så väl beställt. I de ekonomiskt och statsvetenskapligt präglade förvaltningsutbildningarna i Sverige ingår generell empirisk och normativ demokratiteori och i bästa fall någon uppsats *om* etik. Det förekommer så gott som ingen undervisning *i* etik, och mycket litet energi satsas på att se den politiska demokratin ur förvaltningens synvinkel. Huvudintresset ägnas andra värden. Ekonomerna fokuserar på det som kan knytas till ekonomivärdena, och statsvetarna betonar empiriska frågor om styrning, beslutsfattande, decentralisering och förhandling, också de med huvudsaklig anknytning till ekonomivärdena. För

att få en kvalificerad diskussion om rättssäkerhet får man gå till juristerna.

Till en del kan avsaknaden av etikmoment i universitetens utbildning av ämbetsmän förklaras med lärarnas bristande förutsättningar för att ge just denna form av utbildning. Det stora flertalet av dagens samhällsvetare i lärarställning är själva utbildade i en positivistisk empirisk tradition för vilken hela tanken på etikutbildning är främmande då etik inte anses vara åtkomligt för vetenskaplig analys. Bland statsvetarna finns visserligen idéanalytiker som också kommit i kontakt med de etiska idéerna, men de saknar oftast empiriska kunskaper om den offentliga förvaltningen och är därför till liten nytta i detta sammanhang. Inom ekonomiämnena, speciellt då nationalekonomin, är situationen om möjligt ännu sämre.

Det är nödvändigt att omedelbart utveckla kurser *om* och *i* förvaltningsetik med anknytning till vårt ständigt på nytt rekonstruerade offentliga etos och våra föreställningar om det gemensamma bästa. En mycket omfattande internationell litteratur står omedelbart till förfogande för uppgiften, och vid en rad utländska universitet finns väl beprövade utbildningsprogram. För mig är det ganska självklart att denna forskning och utbildning bör ske inom statsvetenskapen, där man dels (åtminstone bland disciplinens förvaltningsforskare) har en hög grad av medvetenhet om förvaltningens politiska sida, dels har djupgående kunskaper om den politiska demokratin. Det går förvisso att bedriva etikundervisning för förvaltningsstudenter utan att vara moralfilosof (jfr Mainzer 1991).

Det finns åtskilliga förslag till vad dessa etikutbildningar ska innehålla. Som exempel på vad det kan vara frågan om presenteras stommen till ett brett förankrat amerikanskt utbildningsprogram i offentlig förvaltning. Det omfattar nio punkter fördelade på de tre rubrikerna *utbilda, öva* och *socialisera* studenterna:

• Utbilda studenterna i:
(1) de demokratiska värden (frihet, likhet etc) som explicit och implicit återfinns i USA:s konstitutionella historia.
(2) det offentliga styrets roll då sociala värden kommer i konflikt.
(3) den etiska och filosofiska grunden för debatterna om offentlig politik.

• Öva studenterna i:
(1) att känna igen och inrikta sig på etiska problem.

(2) att utveckla och förfina lämpliga metoder för moraliskt resonerande.
(3) att få känsla för nyanserna och mångtydigheten i etiska situationer.

• Socialisera studenterna i:
(1) att uppfatta den offentliga tjänsten som ett ädelt kall och ett offentligt förtroende som kräver den största hederlighet och personliga integritet.
(2) att identifiera den etiska dimensionen i beslutsfattandet (precis som de identifierar de politiska och legala dimensionerna och ledarskapsdimensionen).
(3) att acceptera den offentliga tjänstens mångfaldiga och ibland motstridiga skyldigheter.
(Catron-Denhardt 1994:54f)

På motsvarande sätt utformas etikkurser för internutbildning i förvaltningsmyndigheter och vid dessa ställs krav också på organisationsutformning, intern kultur och chefernas beteende (Hejka-Ekins 1994). Den kanadensiske etikforskaren Dwivedi tänker sig att utbildningsprogrammen inte begränsas till ett enda tillfälle utan pågår mer eller mindre ständigt. Undervisningsmaterialet betonar sambandet mellan teori och konkreta fall, vilket gör det naturligt att forskare och praktiker tillsammans utvecklar kurserna. Utifrån detta ger han ett antal anvisningar och målsättningar för utbildningen:

• Att ställa de rätta frågorna och inte anta att man kan ge de rätta svaren.
• Att skapa en miljö där praktikernas erfarenheter och insikter kan kopplas samman med etikforskarnas logik och insikter.
• Skapa ett komparativt perspektiv genom att ta fram och inkorporera olika synsätt och resultat för skilda ekonomiska, politiska och kulturella situationer.
• Hjälpa ämbetsmännen att medvetet ta ställning till de värden som omhuldas i deras politisk-administrativa och sociala omgivning.
• Hjälpa till att internalisera ett perspektiv av makt, värden och ansvar som stödjer den offentliga styrningens etiska dimension.
• Befordra förståelse för förhållandet mellan skyldigheter och ansvar för den offentliga tjänsten.
(Dwivedi 1996:349)

Det finns också andra metoder för att skapa miljöer där etik ständigt beaktas. En anknyter till att det åter har börjat uppfattas som betydelsefullt för ämbetsmän att ha "rötter" i sin yrkesroll – föredömen och förebilder att ansluta till. Under senare år har strävan att skapa sådana för studenter och

ämbetsmän avsatt en särskild litteratur om moraliskt högtstående ämbetsmän (t.ex. Cooper-Wright 1992).

Också kommunalpolitikerna behöver utbildning. De är så nära knutna till implementeringen av viktiga policyområden att reformer enbart på tjänstemannasidan troligtvis inte skulle ha några genomgripande effekter. Här finns redan lämpliga organisationer att ta hand om utbildningen i Svenska kommunförbundet och de politiska partierna.

För att verkligen kunna påverka situationen måste man gå utanför den offentliga sektorn. Det föreligger ett akut utbildningsproblem för massmediernas folk. Journalisternas insikter om den offentliga förvaltningen är dåliga, med ett fåtal undantag av kunniga och engagerade förvaltningsjournalister. Det är utomordentligt viktigt att utbildningen av politiska journalister får ett stort inslag av förvaltning med tonvikten på vårt offentliga etos. Förvaltningsjournalistik borde inte vara en specialitet utan själva kärnan i den politiska journalistiken.

För närvarande sker förvaltningsutbildning ofta inom en snävt ekonomistisk ram av *public management* som i stor utsträckning är inriktad på teknikaliteter. Med betoningen av hela vårt offentliga etos kommer vi att få en bredare ram, vad vi kan kalla *democratic governance.*

4.6.2 Den kontinuerliga diskussionen

Det är mindre meningsfullt att enbart deklarera att vissa värden på hög abstraktionsnivå – vårt offentliga etos – ska beaktas i förvaltningens verksamhet. Det är helt nödvändigt att ständigt följa upp hur värdena uppfattas och efterlevs genom att vänja ämbetsmännen vid att kontinuerligt diskutera och ompröva sina synsätt under relativt fasta former. Ett sätt att göra detta är formaliserade, kollegiala diskussioner som behandlar värdefrågorna i praktisk tillämpning. Ett intressant förslag till hur sådana diskussioner ska utformas är van Gunsterens (1986:274f):

I ett försök att gå utanför den tillgängliga offentliga organisationen och professionsstrukturen skisserar holländaren van Gunsteren vad han kallar ett ansvarsforum. Hans förebilder är t.ex. domstolar, föreläsningar för professionella, officiella och halvofficiella möten med sido- eller överordnade och vissa kontakter mellan byråkraterna och medborgarna.

Han ser ansvarsforum som ett "kulturellt område" som är klart avgränsat från de dagliga aktiviteterna och som har kontrollerade in- och utgångar. Gränser och in- och utgångar kan, men behöver inte, markeras med synliga symboler och fysiska konstruktioner.

Den ständiga strömmen av vardagliga aktiviteter stoppas tillfälligt för en paus. Människor kommer tillsammans och frågar varandra: "Vad har du gjort, varför gjorde du det, och hur kan din handling rättfärdiggöras etiskt?" Den som utfrågas är skyldig att svara. Han kan inte bara säga att han gjorde vad han gjorde. Situationen tvingar honom att komma ihåg, att rekonstruera vad som skett och ge plausibla skäl för sitt handlande. Om han inte förmår ge förnuftiga skäl, måste han tillstå att han hade fel och alltså handlade oansvarigt.

Aktörerna i ett ansvarsforum omvandlar det förflutna från att ha varit en följd av blinda händelser till något som är resultatet av mänskliga val och handlingar. Rekonstruktionen av det förflutna ska förmå aktörerna att handla mer ansvarsfullt i framtiden. Man koncentrerar sig på några relationer mellan handling och händelser och lämnar de övriga därhän så länge.

Vad kan man få ut av utfrågningarna i ett ansvarsforum? Ämbetsmännen ska lära sig vad det betyder att handla ansvarsfullt, vad de har ansvar för och vilka substantiella etiska skyldigheter de har. Ett ansvarsforum kan ses som en institution för uppförande av ritualer. Genom dessa ritualer återföds myten om historien som ett resultat av mänskliga val. Aktörer är inte hjälplöst fångade i strukturer. Deltagarna försöker bringa denna myt och verkligheten i överensstämmelse med varandra.

Förhandlingarna i ett ansvarsforum syftar inte till att bestraffa någon. I stället kommer deltagarna att inviteras, övertalas eller kanske tvingas att lära sig vad det innebär att handla ansvarsfullt. Inlärningen kan bli plågsam – den innebär att försöka handla på ett sätt som man strängt taget ännu inte är kapabel till.

Det ökande tempot i den politiska processen har gjort det nödvändigt att understryka *pausens* betydelse – att man någon gång stoppar upp den löpande verksamheten för att söka förstå vad man egentligen håller på med. Ansvarsforum är just en institution för att göra en paus.

Vad gäller politikerna i kommun och landsting, som ju spelar en utomordentligt central roll i implementeringsskedet, existerar redan en utmärkt plattform för ansvarsfora i de sönderfallande partiorganisationerna som därmed kunde få en renässans. Den hastigt växande klyftan mellan yrkes- och fritidspolitiker skulle måhända kunna överbryggas om politikerna samverkade i fortlöpande etikdiskussioner inom partierna.

5. Några avslutande reflexioner

En omständighet har legat till grund för denna framställning, nämligen att det inte finns några enkla och entydiga lösningar på samhällsproblemen. Vi ställs hela tiden inför en verklighet som kännetecknas av komplexitet, mångfald, mångtydighet och motsägelsefullhet. Därmed är också de offentliga rollerna sammansatta och svåråtkomliga.

Ämbetsmannarollen har rekonstruerats utifrån vårt offentliga etos parallellt med en polemik mot en inriktning för utformning av det offentliga som kallas ekonomismen. Denna sätter för närvarande sin prägel på hela den offentliga förvaltningen även om det, åtminstone i lite högtidligare sammanhang, ibland också talas om behovet av politisk demokrati och offentlig etik. Till stor del reduceras emellertid den praktiska offentliga verksamheten till att vara en fråga om kostnadseffektivitet.

Vad gör man om man anser att det offentliga bör styras av en bred uppsättning värden av vilka några är specifikt offentliga: vad som här kallas demokrativärdena? Frågan är om det går att vrida klockan tillbaka: att gå från ekonomismens samhälle och åter fokusera den offentliga verksamhetens särprägel som den framstår i ljuset av dessa demokrativärden. Måste vi inte acceptera att det skett en oundviklig utveckling som inte längre tillåter att de gamla offentliga värdena tillgodoses?

Jag är helt övertygad om att det inte alls finns något som är oundvikligt i den utveckling som skett på det offentliga området. Självfallet ställer en grundläggande samhällsutveckling krav också på det offentliga som kan tvingas till förändringar. Men att man i en krympande ekonomi har tvingats börja uppmärksamma ekonomivärdena behöver ju inte innebära att man bara överger demokrativärdena. I vilket fall som helst har inte demokrativärdena visat sig vara på något sätt föråldrade eller oanvändbara – hur skulle de kunna vara det i en demokrati?

I stället har många av de aktuella förvaltningsreformerna, t.ex. den kommunala organiseringen och utformningen av de offentliganställdas personalförhållanden, genomförts utan att man egentligen tagit hänsyn till demokrativärdena. Hur har

detta kunnat ske? Några har ju haft ansvaret för de vidtagna åtgärderna, och varför har de handlat på detta sätt? Det är knappast frågan om någon antidemokratisk tendens eller ens nonchalans. Snarare har ren aningslöshet lett oss till dagens situation. Tänkandet har styrts av en strävan att få del av privatsektorns effektivitetsfördelar utan hämmande sidoblickar på vad detta skulle komma att betyda för de specifikt offentliga värdena.

Det kan vara problematiskt att ämbetsmännen är fördelade på olika huvudmän med delvis olika traditioner och tänkesätt. Här krävs en helhetssyn. Den ämbetsmannaroll som ska gälla för framtidens samhälle kan inte begränsas till någon bestämd del av den offentliga sektorn. Det är nödvändigt att ställa samma rollkrav på samtliga ämbetsmän oavsett om de finns i stat, landsting eller kommun. Detta är desto viktigare då stora förvaltningsområden såsom skolan, vården och socialtjänsten ligger utanför det statliga området, och det är på dessa områden som flertalet ämbetsmän med direktkontakt med medborgarna finns.

Strängt taget är det inte ens tillräckligt att vid diskussionen stanna vid en ämbetsmannaroll som omfattar samtliga offentligt anställda. Andra relaterade roller måste också klarläggas. Sålunda är landstings- och kommunalpolitiker så involverade i implementeringsuppgifter att också de måste uppmärksammas i detta sammanhang. Den fråga vi då måste ställa är: hur ska politikerrollen relateras till ämbetsmannarollen?

Dessutom måste medborgarrollen klarläggas. Frågan om vilken typ av politisk demokrati som ska befordras blir därmed central. En tänkbar form (det finns åtskilliga andra) är utvecklingsdemokratin som fokuseras på individernas utveckling och primärt inriktas på individernas moraliska karaktär vilken blir ett slags mål för hela den politiska processen. Man tror att målet kan uppnås eftersom människor har både en potential till karaktärsväxt och en inneboende strävan att realisera denna. Den mogna, ansvarsfulla, självrealiserande människan ska vara självstyrande. Den politiska styrelsen ansvarar för att hon kan uppnå detta tillstånd. Det offentliga ges därmed ett ansvar för att alla

medborgare på ett optimalt sätt kan formulera sina livsplaner (Norton 1991:3,9ff, 25f, 44ff, jfr Rothstein 1994). Tyngdpunkten i den representativa demokratin bör naturligt ligga i den folkvalda riksdagen. Denna är emellertid, med synsätt övertagna från dualismen i 1809 års regeringsform, till stor del avskärmad från den offentliga förvaltningen, där ändå den allt övervägande delen av den offentliga verksamheten – vad jag kallar politiken – pågår. Om riksdagen fick ett betydligt ökat ansvar för förvaltningskontrollen skulle effekterna säkerligen bli positiva. Den konstlade uppdelningen på politik och förvaltning skulle börja upplösas och riksdagsmännen få en mer realistisk syn på vad som går att åstadkomma. Dessutom torde riksdagen vara den enda institution som förmår hävda svårbestämbara och kontroversiella värden av typen vårt offentliga etos och det gemensamma bästa.

Med detta har jag också tagit ställning i en aktuell diskussion. Det finns nämligen en amerikansk förvaltningsforskning som ser ämbetsmannakåren som speciellt ansvarig, inte bara på grund av dess specifika kunskap utan också för att den är väl så representativ (socialt och på annat sätt) för det amerikanska folket som den folkvalda kongressen (Wamsley et al 1990). Här finns en uppenbar risk för sammanblandning av legitimeringsgrunder som är djupt olycklig. Självfallet får det inte råda någon tvekan om att den fundamentala legitimeringen av den politiska demokratin ligger i de politiska valen. Det slutliga ansvaret för den offentliga verksamheten har alltså politikerna och inga andra.

Ett stort problem i sammanhanget är det faktum att massmedierna i ökande utsträckning i realiteten kommit att svara för den kanske mest uppmärksammade förvaltningskontrollen, nämligen fokuseringen på allehanda skandaler i förvaltningen. Det är till betydande del genom massmedierna som allmänhetens bild av förvaltningen formas, och det är utomordentligt olämpligt eftersom journalisternas kunskaper om förvaltningens förhållanden på det hela taget är dåliga.

Det är inte orimligt att anta att det är massmediernas fixering på affärer som lett till en snedvridning av etikuppfattningen i svensk offentlig verksamhet. Hade massmedierna ägnat bara en del av det utrymme som slösats på diverse affärer med kontokort och annat till att hävda demokrativärdena vid de

senaste decenniernas förvaltningsreformer är det inte otänkbart att utvecklingen blivit en annan.

Det finns väl bara en väg att påverka massmedierna i positiv riktning, nämligen att utbilda de politiska journalisterna så att de förstår att politik inte enbart är prat i den politiska processens tidiga stadier. Att det är nödvändigt med stora inslag av förvaltningsanalys i utbildningrna är uppenbart.

Möjligen befinner sig den svenska demokratin i kris, men det beror i så fall knappast på de uppmärksammade affärerna som dels är få, dels på sin höjd en sekundär indikation på den eventuella krisen. Betydligt allvarligare är det faktum att många förvaltningsverksamma, såväl politiker som ämbetsmän, tycks vara omedvetna om de krav som demokrativärdena ställer på deras beteende och åtgärder. Dock är detta rimligen något som går att påverka genom utbildning, ständig diskussion och genom kontroller som ser till annat än kostnadseffektivitet. Om vi vill ha en offentlig sektor som är något annat än den privata måste den ekonomistiska utvecklingen brytas.

Vad bör vi sikta mot? Jag förfäktar naturligtvis inte en allmän återgång till den gamla auktoritetsstaten, utan vill snarare peka på behovet av en ökad politisk-demokratisk prägling av den offentliga förvaltningen. Förslagen till åtgärder för att bringa ämbetsmannarollen någorlunda i överensstämmelse med demokrativärdena syftar till att åstadkomma en förändring från dagens ensidigt ekonomistiska public management till en bredare, demokratiskt grundad democratic governance.

Sammanfattning

Förvaltningen intar en mycket central position i politiken. Oftast är politiska analyser inte meningsfulla utan att förvaltningen beaktas. Vad förvaltningen gör är i hög grad politik. Detta innebär att utformningen av ämbetsmannarollen kommer att bli av vital betydelse för hela den politiska demokratin.

Man kan se samhällsfenomen på åtminstone tre analysnivåer. Den normativa teorin frågar vad ämbetsmannarollen *bör* vara och hur den *rättfärdigas*, empirisk teori vad ämbetsmannarollen *är* och hur den *förstås* och konstruktiv teori vad ämbetsmannarollen *kan* vara och hur den *uppnås*. Var och en av dessa tre teorityper ägnas ett kapitel.

Kapitel 2. Den *normativa* ämbetsmannarollen rekonstrueras utifrån *vårt offentliga etos*. Detta utgörs av ett antal värden som man finner i den fortlöpande samhällsdebatten, i lagen och dess förarbeten och tillämpningspraxis och i uttalanden av ledande politiker och politiska institutioner samt i internationella konventioner av typen FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Ett sätt att precisera värdena i vårt offentliga etos är att relatera dem till *det gemensamma bästa*.

Vårt offentliga etos är sammansatt av två huvudtyper av värden, nämligen *demokrativärdena* (offentlig etik, politisk demokrati och rättssäkerhet) och *ekonomivärdena* (funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet). Samtliga dessa värden ska beaktas samtidigt av ämbetsmän och andra offentligt verksamma. Grundidén är att ämbetsmännen har personligt ansvar, också moraliskt, för sina beslut och åtgärder.

Genom att konfrontera ämbetsmannarollen med värdena i vårt offentliga etos får man fram rollens grunddrag. Eftersom politisk demokrati och offentlig etik är eftersatta i debatten har framställningen fokuserats på dem. Det är inte möjligt att ställa upp rollkraven som en regelsamling utan de presenteras som ett diskussionsunderlag. Rollen präglas av samma mångfald, komplexitet, mångtydighet och motsägelsefullhet som alla andra samhällsfenomen.

Kapitel 3. Den *empiriska* ämbetsmannarollen rekonstrueras utifrån mer allmänna restriktioner och möjligheter i relation till vad normerna anger. Man kan då konstatera att tyngdpunkten idag ligger på ekonomivärdena, framför allt på kostnadseffektiviteten. Vid utformningen av institutioner och roller tar man sällan explicit hänsyn till demokrativärdena.

Ser man till den offentliga sektorns konstruktion är det inte alltid lätt att avgöra vilka värden som gäller. Privata och offentliga insatser förekommer ofta tillsammans. Organisationsformer hämtas från det privata. Auktoritetsstaten (för vilken demokrativärdena en gång har utformats) har kompletterats med förhandlingsstaten och marknadsstaten, och för dessa har aldrig någon målmedveten diskussion om demokrativärdena förekommit.

Bristen på rationalitet i beslutsfattandet samt den stora komplexiteten och avsaknaden av precision i mycket av styrningen fordrar att ämbetsmännen har en värdeuppsättning som vårt offentliga etos att förhålla sig till i sin verksamhet. En komplikation är att den offentliga etiken har konkurrens med ämbetsmännens egenetik som kan ha mycket olika innehåll.

För att ämbetsmännen ska vilja hävda vårt offentliga etos fordras att de har *civilkurage*. Reformerna av den statliga personalpolitiken under det senaste kvartseklet har nästan systematiskt fjärmat de konstruktioner som gav ämbetsmännen autonomi gentemot överordnade i form av stor anställningstrygghet och löneutveckling knuten till tjänsten. De konstruktioner som ger ämbetsmannen möjlighet att avslöja missförhållanden genom att lämna information för publicering fungerar dåligt. Den som avslöjar något och kan identifieras råkar i allmänhet illa ut även om han har aldrig så rätt.

Kapitel 4. Den *konstruktiva* ämbetsmannarollen har formulerats som fem grupper av förslag som ska öka demokrativärdenas inflytande på rollen samt öka ämbetsmannens vilja och förmåga att visa civilkurage:

• *Tydligt markera skillnaden mellan offentligt och privat*
Ompröva offentlig verksamhet i fall där det är svårt att dra gränslinjen gentemot det privata eller där privata regler definitivt bör gälla. Överväg noga för- och nackdelarna med privata organisationsformer för offentlig verksamhet i varje enskilt fall i relation till vårt offentliga etos.
• *Förbättra ämbetsmännens förutsättningar att visa civilkurage*
Förstärk de konstruktioner på både personal- och policyplanet som kan göra det enklare och tryggare för ämbetsmannen att visa civilkurage. Inpränta att ämbetsmannen har en särskild skyldighet att se till att lagen efterlevs i enlighet med vårt offentliga etos.
• *Se till att kontrollorganen beaktar hela vårt offentliga etos*
Nuvarande kontrollorganisation under regeringen beaktar nästan uteslutande ekonomivärdena. Det vore önskvärt med en stark kontrollorganisation, helst under riksdagen, som även beaktade demokrativärdena.
• *Precisera vårt offentliga etos*
Formulera vårt offentliga etos så klart som möjligt. I vilket fall som helst måste det kunna ge ämbetsmännen någon ledning för deras handlande och vara operativt som underlag för hela den politiska diskussionen.
• *Utbilda i vårt offentliga etos och befordra en kontinuerlig diskussion*
Utbilda i vårt offentliga etos i det allmänna skolväsendet, professionella organisationer, partiorganisationer osv. Konstruera former för diskussioner om konkreta fall på arbetsplatser, i partigrupper, i partiorganisationer osv. Förstärk kraftigt de politiska journalisternas utbildning i offentlig förvaltning. Glöm inte bort kommunalpolitikerna som spelar en central roll i implementeringen.

Förslagen till åtgärder för att bringa ämbetsmannarollen någorlunda i överensstämmelse med demokrativärdena syftar bl.a. till att åstadkomma en förändring från dagens ensidigt ekonomistiska *public management* till en bredare, demokratiskt grundad *democratic governance.*

Litteratur

Bailey, Stephen K 1962: The Ethical Problems of an Elected Political Executive, in: Harlan Cleveland - Harold D Lasswell (eds) 1962, pp. 21-37
Beauchamp, Tom L - Terry L Pinkard (eds) 1983: *Ethics and Public Policy. An Introduction to Ethics,* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 2nd ed.
Bekke, Hans A G M - James L Perry - Theo A J Toonen (eds.) 1996: *Civil Service Systems. In Comparative Perspective,* Bloomington: Indiana University Press
Bexell, Göran 1995: *Svensk moralpolitik,* Lund: Lund University Press
Bok, Sissela 1981: Blowing the Whistle, in: Joel L Fleishman - Lance Liebman - Mark H Moore (eds) 1981, pp. 204-220
Bowman, James S (ed.) 1991: *Ethical Frontiers in Public Management. Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas,* San Francisco: Jossey-Bass Publishers
Bowman, James S - Fredrick A Elliston (eds) 1988: *Ethics, Government, and Public Policy. A Reference Guide,* New York: Greenwood Press
Caiden, Gerald E 1983: Public Service Ethics: What Should be Done, in: Kenneth Kernaghan - O P Dwivedi (eds) 1983, pp. 157-172
Catron, Bayard L - Kathryn G Denhardt 1994: Ethics Education in Public Administration, in: Terry L Cooper (ed.) 1994, pp. 49-61
Chapman, Richard (ed.) 1993: *Ethics in Public Service,* Edinburgh: Edinburgh University Press 1993
Christoffersson, Ulf et al 1972: *Byråkrati och politik,* Stockholm: Bonniers
Cleveland, Harlan - Harold D Lasswell (eds) 1962: *Ethics and Bigness. Scientific, Academic, Religious, Polititical, and Military,* New York: Harper & Brothers
Cooper, Terry L 1986: *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role,* Millwood, NY: Associated Faculty Press
Cooper, Terry L (ed.) 1994: *Handbook of Administrative Ethics,* New York: Marcel Dekker

Cooper, Terry L - N Dale Wright (eds) 1992: *Exemplary Public Administration. Character and Leadership in Government,* San Francisco: Jossey-Bass
Downie, R S 1964: *Government Action. Some Principles and Concepts of Liberal- Democracy,* London: MacMillan
Downie, R S 1972: Responsibility and Social Roles, in: French (ed) 1972, pp. 65-80
Ds 1988:25 *Regeringens utbildning för statsförvaltningens högre chefer,* Stockholm: Civildepartementet 1988
Ds B 1980:2 *Förslag till utbildning av högre chefer i statsförvaltningen.* Delbetänkande avgivet av chefsutbildningskommittén, Stockholm: Liber Förlag 1980
Ds B 1981:14 *Erfarenheter av försöksverksamhet och förslag till fortsatt utbildning för högre chefer i statsförvaltningen.* Slutbetänkande avgivet av chefsutbildningskommittén, Stockholm: Liber 1981
Dunsire, Andrew 1988: Bureaucratic Morality in the United Kingdom, in: *International Political Science Review,* Vol. 9, pp. 179-191
Dwivedi, O P 1996: Ethics for Public Sector Administrators: Education and Training, in: Rosamund M Thomas (ed.) 1996, pp. 339-353
Eriksson, Lena Häll 1996: "Jag skulle ha förlorat jobbet", *Dagens Nyheter* den 16 november 1996
Esping, Hans 1994: *Ramlagar i förvaltningspolitiken,* Stockholm: SNS
Fleishman, Joel L 1981: Self-Interest and Political Integrity, in: Joel L Fleishman - Lance Liebman - Mark H Moore (eds) 1981, pp. 52-92
Fleishman, Joel L - Lance Liebman - Mark H Moore (eds) 1981: *Public Duties. The Moral Obligations of Government Officials,* Cambridge, MA: Harvard University Press
Frankena, William K 1973: *Ethics,* Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall, 2nd ed
French, Peter A (ed) 1972: *Individual and Collective Responsibility. Massacre at My Lai,* Cambridge, Mass: Schenkman Publishing Company
French, Peter A 1983: *Ethics in Government,* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
Gerth, HH - C Wright Mills (eds) 1969: *From Max Weber: Essays in Sociology,* New York: Oxford University Press

Gibbons, Kenneth M - Donald C Rowat (eds) 1976: *Political Corruption in Canada: Cases, Causes and Cures,* Toronto: McClelland and Stewart Limited
Glazer, Myron Peretz - Penina Migdal Glazer 1988: Individual Ethics and Organizational Morality, in: James S Bowman - Fredrick A Elliston (eds) 1988, pp. 55-78
Granholm, Arne 1986: *Uppror i byråkratin. Om dålig arbetsmiljö i den offentliga sektorn under 200 år,* Stockholm: Prisma
van Gunsteren, Herman R 1986: The Ethical Context of Bureaucracy and Performance Analysis, in: Franz-Xaver Kaufmann - Giandomenico Majone - Vincent Ostrom (eds) 1986, pp. 265-278
Hammarskjöld, Bo 1965: Förvaltningens ställning och uppgifter i dagens samhälle, i: *Nordisk Administrativt Tidskrift,* Årg. 46, s. 78-92
Hampshire, Stuart 1983: *Morality and Conflict,* Oxford: Basil Blackwell
Hanf, K - Th A J Toouen (eds) 1985: *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems,* Dorhrecht: Martinus Nijhoff Publishers
Hart, David K 1984: The Virtuous Citizen, The Honorable Bureaucrat, and "Public" Administration, in: *Public Administration Review,* Vol. 45, pp. 111-120
Heidenheimer, Arnold J (ed) 1970: *Political Corruption, Readings in Comparative Analysis,* New York: Holt, Rinehart and Winston
Hejka-Ekins, April 1988: Teaching Ethics in Public Administration, in: *Public Administration Review,* Vol. 48, pp. 885-891
Hejka-Ekins, April 1994: Ethics in Inservice Training, in: Terry L Cooper 1994 (ed.) pp. 63-82
Henning, Roger - Dick Ramström 1989: *Förvaltningsförnyelse – Arbetsmarknadsverket inför 90-talet,* Stockholm: Carlssons
Hessler, Carl Arvid (red.) 1969: *Idéer och ideologier,* Stockholm: Almqvist & Wiksell
Hinder för förändringsarbetet, 1966, Statens förnyelsefond. Rapport
Hirschman, Albert O 1970: *Exit, Voice, and Loyalty,* Cambridge, Mass: Harvard University Press
Holmberg, Erik - Nils Stjernquist 1980: *Grundlagarna med tillhörande författningar,* Stockholm: Nordstedt & Söner Förlag

Hydén, Lars-Christer- Pia Kyhle Westermark - Sten-Åke Stenberg: *Att besluta om socialbidrag. En studie i 11 kommuner,* Stockholm: Socialstyrelsen, CUS
Johannesson, Conny 1994: *Etik i förhandlingsstaten,* Växjö: Acta Wexionensia
Johansson, Lennart G 1988: Vem vågar riskera hamna på fyren?, i: *Ledarskap,* Nr 12, Dec 1988, s. 16-20
Jackson, M W 1993: How Can Ethics Be Taught?, in: Richard Chapman (ed.) 1993, pp. 31-42
Kaufmann, Franz-Xaver - Giandomenico Majone - Vincent Ostrom (eds) 1986: *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector,* Berlin: Walter de Gruyter
Kernaghan, Kenneth 1983: Public Service Ethics in Canada, in: Kenneth Kernaghan - O P Dwivedi (eds) 1983, pp. 37-48
Kernaghan, Kenneth - O P Dwivedi (eds) 1983: *Ethics in the Public Service: Comparative Perspectives,* Brussels: International Institute of Administrative Sciences
Kernaghan, Kenneth 1993: Promoting Public Service Ethics. The Codification Option, in: Richard Chapman (ed.) 1993, pp. 15-30
von Lang, Jochen 1983: *Förhören med Eichmann. Utskrifter från den israeliska polisens bandupptagningar,* Stockholm: Tiden
Lipsky, Michael 1980: *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services,* New York: Russel Sage Foundation
Lowi, Theodore J 1992: The State in Political Science: How We Became What We Study, in: *American Political Science Review,* Vol. 86, pp. 1-7
Lovrich, Nicholas P Jr 1981: Professional Ethics and the Public Interest: Sources of Judgement, in: *Public Personnel Management Journal,* Vol. 20, pp. 87-92
Lundquist, Lennart 1988: *Byråkratisk etik,* Lund: Studentlitteratur
Lundquist, Lennart 1991a: *Förvaltning och demokrati,* Stockholm: Norstedts
Lundquist, Lennart 1991b: *Etik i offentlig verksamhet,* Lund: Studentlitteratur
Lundquist, Lennart 1992: *Förvaltning, stat och samhälle,* Lund: Studentlitteratur
Lundquist, Lennart 1993a: *Ämbetsman eller direktör. Förvaltningschefens roll i demokratin,* Stockholm: Norstedts

Lundquist, Lennart 1993b: Freedom of Information and the Swedish Bureaucrat, in: Richard Chapman (ed.) 1993, pp. 75-92
Lundquist, Lennart 1994: *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys,* Lund: Studentlitteratur
Lundquist, Lennart - Krister Ståhlberg (red.) 1983: *Byråkrater i Norden,* Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut Nr 83
Lægreid, Per - Johan P Olsen 1978: *Byråkrati og beslutninger,* Oslo: Universitetsforlaget
Lægreid, Per - Ove K Pedersen (red.) 1996: *Integration og Decentralisering. Personale og forvaltning i Skandinavien,* København: Jurist- og Økonomforbundets forlag
Mainzer, Lewis C 1991: Vulgar Ethics for Public Administration, in: *Administration & Society,* Vol. 23, pp. 3-28
Mappes, A Thomas - Jane S Zembaty (eds) 1987: *Social Ethics. Morality and Social Policy,* New York: McGraw-Hill, 3rd ed.
Mellbourn, Anders 1979: *Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän,* Stockholm: Publica
Mellbourn, Anders 1986: *Bortom det starka samhället. Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982-1985,* Stockholm: Carlsons
Moore, Mark H 1981: Realms of Obligation and Virtue, in: Joel L Fleishman - Lance Liebman - Mark H Moore (eds) 1981, pp. 3-31
Nelson, Barbara J 1980: Help-Seeking from Public Authorities: Who Arrives at the Agency Door, in: *Policy Sciences,* Vol. 12, pp. 175-192
Norell, PO 1989: *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik,* Lund: Studentlitteratur
Norlin, Margareta 1994: *Baklängesrevolutionen. Den kommunala demokratins fall,* Stockholm: Ordfront
Norlin, Margareta 1996: "Illojala" lärare får lägre lön, i: *Aftonbladet* den 7 september 1996
Norton, David L 1991: *Democracy and Moral development. A Politics of Virtue,* Berkeley, Cal.: University of California Press
Ofstad, Harald 1982: *Ansvar och handling. Inledning till moralfilosofiska problem,* Stockholm: Prisma
Ofstad, Harald 1987: *Vi kan ändra världen. Hur bör vi ställa frågorna?* Stockholm: Prisma
Persson, Carl – Esbjörn Esbjörnsson 1996: Poliskåren skrämd till tystnad, i: *Dagens Nyheter* den 14 okt. 1996

Pollitt, Christopher 1990: *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience,* Oxford: Basil Blackwell
Pugh, Darrell L 1991: The Origins of Ethical Frameworks in Public Administration, in: James S Bowman (ed.) 1991, pp. 9-33
RPB Riksdagens protokoll jämte bihang
Rohr, John A 1980: Ethics for the senior executive service, in: *Administration & Society,* Vol. 12, pp. 203-216
Rohr, John A 1989: *Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values,* New York: Marcel Dekker 2nd rev. ed.
Rothstein, Bo 1994: *Vad bör staten göra?,* Stockholm: SNS förlag
Rylander, Staffan 1969: Om demokrati och statsförvaltningen, i: CA Hessler (red.) 1969, s. 8-74
Scott, William G - David K Hart 1989: *Organizational Values in America,* New Brunswick, NJ: Transaction Publishers
Svensk författningssamling (SFS)
Sjölund, Maivor 1996: Lönepolitik och institutionell orden – Sverige, i: Per Lægreid - Ove K Pedersen (red.) 1996, s. 93-128
Sjölund, Maivor 1996a: Ny lönepolitik – ny värdestruktur i förvaltningen, i: *Statsvetenskaplig Tidskrift,* årg. 99, s. 391-407
SOU 1941:20 *Betänkande med förslag till ändrad lydelse av §16 Regeringsformen,* Stockholm 1941
SOU 1964:27 *Lag om förvaltningsförfarandet,* Stockholm 1964
SOU 1969:20 *Ämbetsansvaret.* Principbetänkande av ämbetsansvarskommittén. Stockholm 1969
SOU 1978:34 *Förstärkt skydd för fri- och rättigheter.* Betänkande av rättighetsskyddsutredningen, Stockholm 1978

SOU 1991:41 *Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner – ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli.* Bilagedel till betänkande av utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet, Stockholm 1991
Stahl, O Glenn 1983: Public Service Ethics in the United States, in: Kenneth Kernaghan - O.P Dwivedi (eds) 1981, pp. 15-36
Strömberg, Håkan 1987: Några funderingar om förhållandet mellan rätt och moral, i: *Statsvetenskaplig Tidskrift,* Årg. 90, s. 131-136
Sundberg-Weitman, Brita 1981: *Saklighet och godtycke i rättskipning och förvaltning,* Stockholm: Norstedts

Sundberg-Weitman, Brita 1985: *Rättsstaten åter*, Stockholm: Norstedts
Svenska Polisförbundet 1983: *Polispolitik yrkesetik*, Malmö
Tarschys, Daniel 1978: *Den offentliga revolutionen*, Stockholm: LiberFörlag
Thomas, Rosamund M (ed.) 1996: *Teaching Ethics. Volume One: Government Ethics*, Cambridge: Centre for Business and Public Sector Ethics
Thompson, Dennis F 1980: Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands, in: *The American Political Science Review*, Vol. 74, pp. 905-916
Thompson, Dennis F 1985: The Possibility of Administrative Ethics, in: *Public Administration Review*, Vol. 46, pp. 555-561
Thompson, Dennis F 1987: *Political Ethics and Public Office*, Cambridge, Mass: Harvard University Press
Thompson, Victor A 1975: *Without Sympathy or Enthusiasm. The Problem of Administrative Compassion*, University, Alabama: The University of Alabama Press
Wakefield, Susan 1976: Ethics and the Public Service: A Case for Individual Responsibility, in: *Public Administration Review*, Vol. 37, pp. 661-666
Wamsley, Gary L et al 1990: *Refounding Public Administration*, London: Sage
Warwick, Donald P 1981: The Ethics of Administrative Discretion, in: Joel L Fleishman - Lance Liebman - Mark H. Moore (eds) 1981, pp. 93-141
Weber, Max 1918 : Politics as a Vocation, in: H H Gerth - C Wright Mills (eds) 1969, pp. 77-128
Weber, Max 1921: *Ekonomi och samhälle. Förståelsesociologins grunder 3*, Lund: Argos 1987
Weisband, Edward - Thomas M Frank 1975: *Resignation in Protest. Political and Ethical Choices between Loyalty to Team and Loyalty to Conscience in American Public Life*, New York: Grossman Publishers
Willbern, York 1984: Types and Levels of Public Morality, in: *Public Administration Review*, Vol. 44, pp. 102-108

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten - Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat - på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten - Pengar räcker inte. [24]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat - på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]