

Masteruppsats i offentlig förvaltning VT2016

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Malin Thorson

Handledare: Petra Svensson

Examinator: Iwona Sobis

Perspektivsamordnare och etik

– värderingar, utmaningar och
förhållningssätt

Sammanfattning

Perspektivsamordnare är tjänstemän som arbetar med att främja sektorsövergripande frågor med stark koppling till värderingar och etik. Deras omfattande handlingsutrymme och frågornas värdeladdning öppnar upp för stora etiska spänningar inom uppdraget. Gruppen har växt i antal och betydelse i samma takt som frågorna de ansvarar för. Samtidigt är perspektivsamordnarna relativt outforskade och den etiska aspekten ännu mer så. Denna uppsats syftar därför till att belysa vad perspektivsamordnarna upplever för etiska utmaningar inom ramen för sina uppdrag och hur de förhåller sig till dessa.

Perspektivsamordnarnas etiska utmaningar berör både privatmoral och förvaltningsetik. Analysramen utgår därför från en genomgång av allmän etisk teori och moralpsykologi samt en fördjupning inom förvaltningsetik. För att sätta gruppen i ett sammanhang och möjliggöra jämförelser görs en genomgång av tidigare forskning på liknande roller som gränsöverskridare, interna aktivister och perspektivintegrerare.

Resultatet har samlats in genom semi-strukturerade intervjuer med kommunala perspektivsamordnare inom etikintensiva områden. Perspektivsamordnarnas värderingar domineras av aktiva substansvärden med alla människors lika värde som övergripande etisk princip. Deras fokus ligger på att göra rätt och uppnå vad som ses som viktiga värden för deras målgrupper. Perspektivsamordnarna upplever generellt få skarpa etiska dilemman men kopplat till de etiska grundrelationerna finns pågående etiska spänningar. Utöver de väntade grundrelationerna är kollegorna inom förvaltningen av stor betydelse. Den professionella kunskapen har också en oväntat stor, men ofta outtalad, roll som vägledare i etiska frågor.

Perspektivsamordnarnas förhållningssätt till etiska frågor varierar och vilken inställning de har påverkar hur mycket etisk stress de upplever. Generellt är de lojala mot den politiska styrningen men lyfter eventuella avvikande åsikter. Om de inte kan stå för de underliggande värderingarna för uppdraget ser de det som naturligt att lämna sin tjänst. Etiska diskussioner med aktörer inom och utanför förvaltningen kan vara påfrestande. Många perspektivsamordnare väljer därför att omformulera sina ansvarsområden i neutrala termer, gärna med hänvisning till lagar och konventioner, vilket döljer frågornas etiska laddning.

Resultatet av denna studie kan användas för mer fördjupade eller storskaliga studier av perspektivsamordnare och etik. Det kan också användas för att identifiera och utveckla sätt att minska den etiska stress som perspektivsamordnare upplever samt att från politiskt håll skapa en mer genomtänkt strategi för hur de etiska aspekterna av frågorna ska hanteras inom förvaltningen och utåt.

Innehåll

1	Inledning.....	4
1.1	En ny sorts tjänstemän för nya politiska utmaningar	4
1.1.1	De tvärsektoriella värdefrågorna	5
1.1.2	Den etiska dimensionen	6
2	Syfte och forskningsfrågor.....	8
3	Teoretiska utgångspunkter	9
3.1	Moral och etik	9
3.1.1	Normativ etik.....	9
3.1.2	Deskriptiv etik.....	10
3.1.3	Moraliskt ansvar	11
3.1.4	Etiska resonemang och moraliskt beslutsfattande	11
3.2	Förvaltningsetik och tjänstemannamoral	12
3.2.1	Ett offentligt etos.....	12
3.2.2	Förvaltningsetik i Sverige.....	14
3.2.3	Förvaltningsetiska relationer och utmaningar	15
3.2.4	Tjänstemäns moraliska ansvar	16
3.2.5	Etiska förhållningssätt och handlingsalternativ.....	17
3.3	Tidigare forskning om perspektivsamordnande tjänstemän	17
3.3.1	Gränsöverskridare	18
3.3.2	Interna aktivister	18
3.3.3	Perspektivintegrerare.....	19
3.3.4	Sociala strateger	19
3.3.5	Gemensamma drag	19
3.4	Analysram.....	20
4	Studiens upplägg	23
4.1	Datainsamlingsmetod.....	23
4.2	Urval	23
4.3	Kodning och analys.....	25
4.4	Etik.....	26
5	Resultat.....	27
5.1	Perspektivsamordnarna i korthet.....	27
5.2	Värderingar och etiska principer	28
5.2.1	Substansvärden	28

5.2.2	Processvärden	30
5.2.3	Aktiv och passiv etik	31
5.3	Etiska grundrelationer och spänningar	31
5.3.1	Lagen	32
5.3.2	Överordnade	33
5.3.3	Samhällsmedlemmar.....	34
5.3.4	Professionell kunskap.....	36
5.3.5	Förvaltningen.....	37
5.4	Etiska förhållningssätt	41
5.4.1	Etiskt ansvarstagande.....	41
5.4.2	Handlingsalternativ vid dilemman	42
5.4.3	Att prata om etik	43
5.4.4	De egna värderingarna	44
6	Slutsatser.....	46
6.1	Värderingar och principer	46
6.2	Grundrelationer och spänningar	48
6.3	Förhållningssätt	52
6.4	Avslutande diskussion	55
6.4.1	Vidare forskning	56
7	Källförteckning.....	58
7.1	Böcker.....	58
7.2	Artiklar.....	59
7.3	Rapporter och policydokument	60
7.4	Intervjuer.....	61
8	Bilagor.....	62
8.1	Bilaga 1 Intervjuguide.....	62

1 Inledning

Det finns en växande grupp med betydelsefulla och värdeladdade samhällsfrågor som sträcker sig över flera politikområden. De kan kallas tvärssektoriella värdefrågor och rör omdiskuterade och etiskt laddade politikområden som hållbar utveckling och mänskliga rättigheter. För att möta dessa utmaningar har en kategori tjänstemän växt fram som benämns ”perspektivsamordnare”. Deras uppgift är att hantera dessa sektorsövergripande och värdeladdade perspektiv genom att främja dem inom och utanför förvaltningen. Många av perspektivsamordnarna återfinns inom kommunal förvaltning och har där en särskilt viktig och svår roll i att hantera frågor med en konkret och nära koppling till kommuninvånarna.

Perspektivsamordnare har komplexa uppdrag med stort handlingsutrymme i frågor som till sin natur har en nära koppling till värderingar och etiska principer. Detta öppnar upp för svåra etiska frågeställningar och dilemman. Trots det finns det mycket litet forskning om dessa tjänstemän och nästan ingen om hur de upplever eller hanterar etiska frågor inom uppdraget. Mer kunskap om perspektivsamordnarna kan hjälpa oss att förstå hur samhället kan använda sig av dem för att möta några av vår tids stora politiska utmaningar. Att utifrån spänningarna som finns i perspektivsamordnarnas uppdrag titta närmare på vilka etiska och värderingsrelaterade utmaningar de möter och hur de hanterar dessa kan bidra med en viktig pusselbit till kunskapen på området. Det är också avsikten med denna uppsats där kommunala perspektivsamordnare intervjuas om hur de upplever och förhåller sig till etiska frågor inom ramen för sitt uppdrag. Förhoppningen är att kunna bidra med mer kunskap om en relativt outforskad tjänstemannagrupp samt förståelse för den etiska dimensionen av deras arbete med de viktiga tvärssektoriella värdefrågorna.

1.1 En ny sorts tjänstemän för nya politiska utmaningar

Perspektivsamordnare är en komplex kategori tjänstemän. Det finns ingen enhetlig definition av gruppen men det kan sägas vara tjänstemän som arbetar sektorsövergripande och strategiskt med att främja så kallade tvärssektoriella värdefrågor. Perspektivsamordnarna kan ha titlar som mångfaldsstrateg, jämställdhetssamordnare eller folkhälsoplanerare och är ett relativt vanligt verktyg för att främja övergripande värden och perspektiv inom offentlig sektor. (Svensson 2014:2) (Montin 2012:8) Frågor som spänner över flera politikområden är ingen ny företeelse men mycket tyder på att de ökar i betydelse och antal vilket i sin tur ökar betydelsen av perspektivsamordnare. (Ekonomistyrningsverket 2003:10) (Statskontoret

2006:7) (Svensson 2014) Samtidigt finns det mycket som fortfarande är outforskat om dessa tjänstemän och hur de hanterar de etiska utmaningar och avvägningar som uppstår inom deras särskilda uppdrag. (Svensson 2015:3ff)

1.1.1 De tvärsektoriella värdefrågorna

Tvärsektoriella värdefrågor kallas också för sektorsövergripande frågor, generella krav eller horisontella frågor. (Statskontoret 2006:30) Två statliga utredningar har pekat ut de följande som tvärsektoriella frågor: barns rättigheter, folkhälsa, ekonomisk brottslighet, global utveckling, handikappolitik, integration, jämställdhet, miljö, regional utvecklingspolitik, mänskliga rättigheter, totalförsvaret och beredskap, ungdomspolitik samt hållbar utveckling. (Ekonomistyrningsverket 2003) (Statskontoret 2006) Dessa frågor utmärker sig genom att i högre grad kräva insatser inom flera olika politikområden och inte sällan genomgripande förändringar i samhället i stort. Frågorna är även i högre grad värdeladdade med tydliga kopplingar till människors personliga värderingar och moral. Det kan innebära att det i arbetet med frågorna inte räcker med begränsade politiska insatser utan krävs att vissa värderingar får ett genomslag i förvaltningen eller samhället i stort. (Statskontoret 2006:7, 11) Att arbeta med den här typen av omfattande värderingsförändringar i frågor som rör människors djupt privata moraliska uppfattningar kan innebära svåra etiska avvägningarna för perspektivsamordnarna.

Tvärsektoriella värdefrågor är komplexa att styra till stor del eftersom ett framgångsrikt resultat beror på handlingarna hos en mängd aktörer och nivåer både inom och utanför förvaltningen. (Statskontoret 2006:82) Styrningen utmärker sig genom en mindre tydlig ansvarsstruktur och stort fokus på samverkan och utveckling. (Hedlund & Montin 2009:21ff) (Montin 2012:8) (Statskontoret 2006:13) Ofta saknas klarhet i både mål och medel och ibland till och med i själva innebörden av begrepp som hållbar utveckling eller integration. När flera tvärsektoriella perspektiv konkurrerar om uppmärksamhet och resurser inom ramen för den ordinarie verksamheten uppstår ett problem som kallas för perspektivträngsel. Statskontoret har i en utredning pekat på en tendens att allt framställs som lika viktigt vilket öppnar upp för stora mål- och värdekonflikter. (Statskontoret 2006:46, 68, 82f) När det saknas en tydlig styrning och enskilda perspektivsamordnare måste vara drivande i att göra prioriteringar och vägval öppnar det upp för svåra värdekrockar och etiska avvägningar.

Kommunerna är den kanske främsta nivån för den praktiska politik som formar förutsättningarna för medborgarnas liv och en avgörande arena för perspektivsamordnande

arbete. De svenska kommunerna har tagit över många uppgifter som tidigare sköttes av stat eller landsting och fått ett ökat ansvar för en mängd områden inklusive tvärsektoriella värdefrågor. (Montin 2012:8) (Nikku 2003:15) (Statskontoret 2006:43) Samtidigt har trenden gått från striktare regelstyrning till mjukare målstyrning med mer handlingsutrymme för såväl kommuner som kommunala tjänstemän. En mer komplex och professionaliserad kommunal verksamhet har gett tjänstemän en större roll i formandet av politik. (Montin 2012:4f) (Nikku 1999:26f) Perspektivsamordnarna är ett tydligt exempel på denna utveckling.

Forskare som Nina Nikku har pekat på att kommunens roll med stort ansvar men begränsad handlingsfrihet öppnar upp för etiska frågeställningar som inte har uppmärksammats fullt ut. Utrymmet för många tjänstemannaroller att utveckla och använda sig av en tydlig etik har växt vilket ökar betydelsen av deras etiska ansvar och förhållningssätt. (Nikku 1999:26f) Denna tendens bör gälla i ännu högre grad för kommunala perspektivsamordnare. Deras resurser och mandat är ofta betydligt mer begränsade än deras handlingsutrymme och uppdrag, att göra skillnad för kommuninvånarna inom breda frågor som jämställdhet och hållbar utveckling.

1.1.2 Den etiska dimensionen

Arbetet med de tvärsektoriella värdefrågorna innebär för perspektivsamordnarna inte bara att förhålla sig till frågor om styrning och handlingsutrymme. Frågornas karaktär slår mot djupt personliga värderingar och uppdraget kan innebära etiska frågeställningar och dilemman som påverkar perspektivsamordnarna både som privatpersoner och i sin tjänstemannaroll.

Som tjänstemän skiljer sig perspektivsamordnarrollen starkt från den traditionella modellen med skarpa gränser mellan förvaltning och politik och det Weberska idealet där tjänstemän enbart neutralt implementerar politiska beslut. (Svensson 2015:8f) Dessa gränser är dock svåra att upprätthålla i praktiken och tjänstemäns roll i utformandet av politik är generellt erkänd. Det som särskiljer perspektivsamordnare är att politisk påverkan är en betydande och ofta formellt uttalad del av deras uppdrag. (Svensson 2014:14, 22) (Svensson 2015:12f) De anställs för att bidra med sin etiska övertygelse och sitt personliga engagemang för att aktivt främja vissa värden gentemot förvaltningen och politiken. (Svensson 2015:13, 41ff)

Den etiska dimensionen är en naturlig del av den politiska arenan där värderingar och moraliska uppfattningar kan omsättas i politiska åsikter och förslag. Inom förvaltningen har etik och moralfrågor inte samma naturliga plats eftersom tjänstemän, utöver att följa en

allmän tjänstemannamoral, förväntas vara neutrala verktyg för genomförandet av politiska beslut. Den dubbla rollen som både byråkrat och politisk aktör innebär svåra avvägningar i förvaltningsetiska frågor och eftersom perspektivsamordnarens egna värderingar och drivkrafter ses som viktiga öppnar det även upp för etiska avvägningar av mer personlig natur.

Etiska frågor inom offentlig förvaltning och tjänstemäns etiska ansvar har av olika anledningar getts ett ökat intresse sedan andra världskriget. Generellt har litteraturen om etik inom offentlig sektor haft en stark teoretisk och normativ slagsida och förvaltningsetik i praktiken är ett relativt outforskat område. (Lundquist 2001:148f) (Verva 2008:99) När det gäller kommuner så har den forskning som finns främst gjorts på människonära serviceyrken inom områden som skola, vård och omsorg. (Nikku 1999:129ff) Det finns därför en brist av studier på mer strategiskt inriktade tjänstemän med fokus på etik. När det gäller perspektivsamordnare och etik kompliceras kunskapsläget också av att gruppen som helhet är relativt outforskad. (Svensson 2015:5) Utifrån de tvärsektoriella värdefrågornas natur och oklara styrning med stort handlingsutrymme för perspektivsamordnarna kan det med stor sannolikhet uppstå omfattande etiska frågor och dilemman. Den här typen av frågor innebär klassiska förvaltningsetiska avvägningar men berör också perspektivsamordnarnas privata etiska uppfattningar. För att förstå de etiska utmaningar som perspektivsamordnarna möter och hur de hanterar samspelet mellan tjänstemannamoral och egenetik i praktiken krävs ytterligare kunskap.

2 Syfte och forskningsfrågor

Syftet med denna uppsats är att bredda och fördjupa kunskapen om perspektivsamordnande tjänstemän med fokus på etik. Ambitionen är att belysa perspektivsamordnarnas värderingar och etiska principer, vilka etiska utmaningar de upplever och hur de förhåller sig till dessa i sitt arbete. För att få ett brett svar på denna fråga har jag delat upp min huvudfråga i tre underfrågor som försöker täcka in de mest relevanta aspekterna av frågan om perspektivsamordnare och etik.

Huvudfråga:

- Vad upplever perspektivsamordnare för etiska utmaningar inom ramen för sina uppdrag och hur förhåller de sig till dessa?

Underfrågor:

- Vilka värderingar och etiska principer har perspektivsamordnarna kopplat till sitt uppdrag?
- Vad har perspektivsamordnarna för grundläggande etiska relationer att ta hänsyn till och vilka etiska spänningar upplever de kopplat till detta?
- Vilka förhållningssätt använder sig perspektivsamordnarna av vid de etiska utmaningar de upplever i sitt arbete?

Perspektivsamordnare anställs ofta med en uttalad förväntning om att dela en uppsättning värderingar som de ska hjälpa till att främja samtidigt som de har förvaltningsetiska principer att ta hänsyn till. Det finns dock ingen nuvarande forskning på vad perspektivsamordnarna har för etik. Den första underfrågan har därför som ambition att utforska perspektivsamordnarnas värderingar och den övergripande karaktären och innehållet i deras etiska uppfattningar.

Den andra frågan rör perspektivsamordnarnas etiska relationer samt spänningar kopplat till dessa. Begreppet etiska grundrelationer används för att diskutera de grupper och institutioner som personer förhåller sig till i etiska frågor. Dessa relationer innebär etiska förväntningar och krav men också vägledning. De etiska spänningarna kan bestå av allt från svåra etiska dilemman och konflikter till allmänt etiskt känsliga frågor som uppstår inom uppdraget.

Den tredje frågan berör hur perspektivsamordnarna förhåller sig till de ovan nämnda värderingarna och relationerna samt de spänningar som dessa orsakar. Målet är att fånga in de handlingsalternativ som finns vid direkta etiska krockar och de förhållningssätt som perspektivsamordnarna använder sig av vid etiska frågeställningar i sitt löpande arbete.

3 Teoretiska utgångspunkter

Den etiska aspekten av perspektivsamordnarnas arbete berör klassiska förvaltningsetiska frågeställningar men också vad som vanligtvis ses som privatmoraliska frågor. Därför behövs en förståelse för både allmän etik och tjänstemannamoral. Således börjar denna del med en genomgång av allmän etisk teori och moralpsykologi med kopplingar till perspektivsamordnarnas roll och utmaningar. Efter det görs en fördjupning inom förvaltningsetik och tjänstemannamoral. Genomgången har utifrån forskningsfrågorna fokus på värderingar, etiska relationer och utmaningar samt förhållningssätt. Utifrån detta skapas en analysram för att strukturera och analysera det insamlade resultatet. Avslutningsvis gör jag en genomgång av tidigare forskning om perspektivsamordnande tjänstemän samt närliggande tjänstemannatyper. Målet är att klargöra vad som i dagsläget är känt om dessa grupper för att möjliggöra jämförelser med resultatet från denna undersökning.

3.1 Moral och etik

Inom etiklitteraturen används ordet moral för hur människor agerar i praktiken och ordet etik för den teoretiska och reflekterade moralen. I vardagligt tals används ofta etik och moral som ömsesidigt utbytbara begrepp. (Heberlein 2014:20) (Tännsjö 2003:21). Etik kan vara deskriptiv eller normativ. Normativ etik rör vilka handlingar som ska ses som moraliskt rätt eller fel. Deskriptiv eller tillämpad etik handlar om att beskriva och förklara människors moral i praktiken. (Tännsjö 2003:15) I denna uppsats avses med etik frågor om värderingar och vad människor ser som gott och rätt. Begreppen etik, moral och värderingar är snarlika och jag kommer använda mig av dem omväxlande för att beskriva och diskutera perspektivsamordnarnas resonemang i frågan.

3.1.1 Normativ etik

Människors etiska normer kan delas in i tre huvudsakliga inriktningar: konsekvensetik, regeletik samt dygdetik. Konsekvensetik innebär att en handlingens konsekvenser avgör om den är rätt eller fel. Den mest kända inriktningen är utilitarismen som vill maximera lyckan/nyttan av varje handling. (Heberlein 2014:157f, 175) Regeletiken menar att en handling är etiskt rätt eller fel beroende på om den följer en godtagbar moralisk regel (som exempelvis att det är fel att döda). Den kanske vanligaste inriktningen är pliktetiken som innebär att vissa handlingar alltid är förbjudna respektive påbjudna. (Heberlein 2014:191ff) (Tännsjö 2003:16) Dygdetiken har i sin tur fokus på hur du bör vara istället för vad du bör göra. En moraliskt

god människa är någon som agerar i linje med olika dygder. Förslag på önskvärda dygder är ärlighet, medkänsla, lojalitet, mod, välvilja och givmildhet. (Tännsjö 2003:16, 96)

I praktiken påverkas människors moraliska resonemang även av andra inflytelserika värden. Tre av dessa är människovärde, rättvisa och omtanke. Principen om människovärde har definierats av etikforskaren Ann Heberlein som ”*att alla människor har samma värde och samma rätt oberoende av personliga egenskaper och funktioner i samhället*”. (Heberlein 2014:75) Rättvisa som begrepp är mångtydigt och kan förstås som till var och en efter behov, efter insats, lika mycket, efter merit eller efter ansträngning. (Nikku 2003:36) Trots bristande enighet om begreppets innebörd är rättviseetiska resonemang ofta framträdanden i vardagliga diskussioner om rätt och fel. Feministisk forskning har ställt vad som beskrivits som rättviseetikens allmängiltiga, opersonliga regler mot en så kallad omsorgsetik. Omsorgsetik betonar istället relationer, omsorg och medkänsla. Ett stort fokus ligger på ansvar för andra, speciellt utsatta, människor. (Heberlein 2014:240ff) (Lundquist 2011:124)

3.1.2 Deskriptiv etik

Etiklitteraturen domineras av normativa texter men det finns också forskning på hur människors moraliska resonemang ser ut i praktiken. Flera studier har visat att människor generellt är konsekvensetiska men inte fullt ut. Psykologiforskare som Bazerman har beskrivit det som en irrationalitet i det moraliska beslutsfattandet. Andra menar istället att denna så kallade irrationalitet handlar om att personer utöver konsekvensetiska resonemang även tar hänsyn till vissa pliktetiska principer. (Dienhart, Duska, & Moberg 2001:81f) Ett begrepp som använts för att beskriva detta är situationsanpassade pluralister.¹ Studien som myntade begreppet framhöll att människor sätter stort värde på konsekvensetiska, eller utilitaristiska principer men att det kan trumfas av hänsyn till värden som omsorg, rättigheter och osjälviskhet. Inte minst rättvisa pekas ut som en mycket inflytelserik princip av studier som också visat att människor generellt fäster större vikt vid rättvisa procedurer än utfall. (Singer 2001) Vissa tänkare, som feministen Carol Gilligan, menar att män framförallt resonerar utifrån rättvisa och kvinnor framförallt utifrån omtanke. Filosofiprofessorn Marilyn Friedman har istället argumenterat för att rättvisa och omtanke är nära sammankopplade och framhåller att empiriska studier visar att det inte finns några större skillnader i moraliskt resonande mellan män och kvinnor. (Friedman 2001)

¹ Engelska: situational pluralists

3.1.3 Moraliskt ansvar

Inom etisk filosofi är moraliskt ansvar en central fråga. Det moraliska ansvaret anses grundat på individens handlingsfrihet och möjlighet att förstå konsekvenserna av sitt handlande. (Heberlein 2014:125ff) (Franck 1993:22) För tjänstemän är därför moraliskt ansvar nära knutet till frågan om handlingsutrymme. En viktig förklaring till bristande moraliskt ansvarstagande är auktoritetslydnad som gör att personer inte känner ansvar för konsekvenserna av sitt handlande. Auktoritetslydnad är i sin tur i grunden en variant av konformitet, människans tendens att anpassa sig efter ett upplevt eller faktiskt socialt tryck. (Heberlein 2014:38, 148f) I osäkra situationer vänder sig de flesta till sin grupps gemensamma normer eller auktoriteter och följer dessa. (Hwang, Lundberg & Smedler 2012:302f) I Milgrams berömda experiment demonstrerades att testpersoner kunde förmås att ge vad de trodde var dödliga elstötar till en annan försöksperson om en forskare beordrade det. Detta visade att människor är mer villiga att lyda auktoriteter än vad många tror. (Nolen-Hoeksema 2014:572) Senare psykologisk forskning har bekräftat människors tendens att lyda auktoriteter, särskilt om de uppfattas som legitima och ansvariga. (Hwang, Lundberg & Smedler 2012:305)

Tjänstemän har ett legitimt tryck på sig att anpassa sig efter politisk styrning, men det finns en gräns för när auktoritetslydnad ses som etiskt oförsvarbart. Ett exempel är de nazistiska tjänstemän och krigsförbrytare som inte såg sig som moraliskt ansvariga eftersom de bara lydte order. Den svenske förvaltningsforskaren Lennart Lundquist har kallat detta ”problemet med många händer”(Lundquist 1991:16). Spridning av uppgifter och avstånd till den oetiska verksamheten gör att de inblandade förlorar känslan av eget moraliska ansvar. (Lundquist 1991:16). Bristande moralisk ansvarskänsla beror inte bara på omständigheterna. Om människor upplever ett alltför tungt moraliskt ansvar kan de själva försöka begränsa det genom att till exempel anamma en partikularistisk moraluppfattning där de bara känner ansvar för de som uppfattas tillhöra den egna gruppen. (Heberlein 2014:143f) Etiskt ansvar berör alla människor, men om tjänstemän inte känner ett moraliskt ansvar eller försöker begränsa det till en viss grupp är det potentiellt problematiskt ur så väl ett etiskt som ett demokratiskt perspektiv.

3.1.4 Etiska resonemang och moraliskt beslutsfattande

Moraliskt beslutsfattande har sedan antiken setts som en rationell intellektuell tankeoperation, men i modern tid har detta synsätt nyanserats. (Koskinen 1993:44) Det är tydligt att det inte

räcker att titta på intellektuella argument. Hur relationen mellan förnuft, känsla och moral ser ut är dock fortfarande omstritt. Vissa menar att starka känslor är nyckfulla och riskerar att fördunkla det moraliska omdömet. Andra argumenterar för att känslor bidrar till empati och ansvarstagande. Moraliska funderingar börjar ofta i en känsla av rätt eller fel som sen kan leda vidare till etiska resonemang. (Andreou 2010:511f) (Heberlein 2014:42-50) Etisk stress är ett begrepp som kan användas för att beskriva den påfrestning en person kan uppleva när hon ställs inför etiska förväntningar som hon inte kan leva upp till i praktiken. (Nikku 1999:144) Begreppet kan också användas för att beskriva andra situationer där etiska frågeställningar eller värderingskrockar upplevs som personligt påfrestande.

De etiska avvägningar som perspektivsamordnare gör inom sina uppdrag kan förstås i termer av moralisk problemlösning. Moralisk problemlösning är något som forskning pekar på att människor generellt har svårt för. Istället för logiskt och självkritiskt tänkande faller de flesta tillbaka på enkla tumregler, som att göra som andra gör. Den svenska psykologiforskaren Kavathatzopoulos diskuterar moralisk problemlösning utifrån konceptet etisk kompetens. En kompetens han menar är extra viktigt att besitta för offentliga tjänstemän som har att balansera olika etiska principer. Etisk kompetens inbegriper att kunna identifiera etiska situationer, förklara och motivera sina ställningstaganden samt att lita på sitt omdöme och stå fast vid sin övertygelse. Enligt Kavathatzopoulos sker moralisk problemlösning heteronomt eller autonomt. Det heteronoma sättet innebär att okritiskt följa yttre auktoriteter eller inre principer. Det autonoma tänkandet innebär ett kontinuerligt, kritiskt sökande och värderande av möjligheter. Han menar att det heteronoma sättet är resurseffektivt och oftast tillräckligt, men det autonoma tänkandet behövs där det heteronoma tänkandet misslyckas. (Verva 2008:45ff)

3.2 Förvaltningsetik och tjänstemannamoral

Etik och moral ses ofta som högst privata frågor men de är också starkt kopplade till de gruppstillhörigheter och roller som människor har i samhället. Utöver de värderingar som perspektivsamordnarna bär med sig som privatpersoner innebär deras roll som tjänstemän en annan uppsättning moraliska utmaningar och etiska principer att förhålla sig till.

3.2.1 Ett offentligt etos

Offentligt etos eller förvaltningsetik är centrala begrepp för att förstå de särskilda etiska situationer och värderingar som tjänstemän har att förhålla sig till. Begreppen används för att

beskriva de skiftande värden som olika tänkare menar bör gälla för tjänstemän i den offentliga förvaltningen. (Statskontoret 2010:10) Lundquist är en av de som skrivit mest om ämnet. Han menar att ett offentligt etos är både en vägledning för hur tjänstemän i vardagen ska agera inom sitt givna handlingsutrymme samt en nödbroms som identifierar när de ska vägra att lyda styrning och hur de bör agera då. (Lundquist 1991:13, 61) Argument för ett formellt fastlagat offentligt etos är att tjänstemännens handlingsutrymme innebär ett maktutövande som kräver etiska riktlinjer. Lundquist förespråkar detta starkt och menar att om det inte finns fastslagna principer kommer tjänstemän ändå att agera utifrån värderingar, men då sina egna. (Lundquist 2011:270f) En kritik mot ett offentligt etos är att det lägger för mycket makt i händerna på tjänstemän. Wockelberg menar att ett offentligt etos kan ge tjänstemän en legitim grund för att försöka sätta sig över politiska beslut. Det är enligt henne problematiskt eftersom den slutgiltiga makten bör finnas hos folkvalda representanter och inte hos tjänstemän. (Verva 2008:101)

Oavsett vad personer tycker om ett offentligt etos finns det en allmän acceptans för att tjänstemän inte får vägledas av egoistiska eller godtyckliga personliga värderingar. (Lundquist 1991:23) Det senare kallas för egenetikfällan, att tjänstemän i brist på en tydligt formulerad offentlig etik vänder sig till sin privatmoral. Det ses som problematiskt bland annat eftersom den personliga etiken kan variera stort vilket minskar förutsägbarheten och rättssäkerheten i förvaltningen. (Nikku 1999:55) Samtidigt finns det praktiska problem med formella etiska riktlinjer. Att precisera etiska normer är svårt och ett offentligt etos kan istället för mer styrning leda till att tjänstemän kan välja fritt mellan olika konkurrerande värden. (Verva 2008:108) Etiska riktlinjer kan också leda till både ökat och minskat etiskt ansvarstagande. Det kan användas som ett sätt att döva samvetet och begränsa det moraliska ansvaret. Samtidigt kan högstämde principer som inte matchar den praktiska verksamheten leda till etisk stress. (Heberlein 2014:271f) (Nikku 1999:144)

Även utan ett officiellt offentligt etos så finns det allmänna värderingar och principer som kan påverka perspektivsamordnarna. I Webers inflytelserika idealbyråkrati råder en neutralitetsetik där tjänstemannen ska lyda även beslut som inte stämmer överens med dennes egna moraliska uppfattning och ”*verkställa sina överordnades order precis som om de vore i överensstämmelse med hans egen övertygelse*” (Weber 1918 i Lundquist 1991:62). Lundquist är kritisk till detta och menar att tjänstemän i de allra flesta fall bör följa lagar och politisk styrning men att det finns fall med tvingande moraliska skäl att bortse från dem. Den

traditionellt tunga betoningen på opartiskhet, rättsäkerhet och rättvisa har också utmanats av feministiska tänkare som propagerat för en kompletterande omsorgsetik med fokus på omtanke och engagemang om medborgarna. (Lundquist 1991:52, 80, 93) (Lundquist 2011:112, 124)

Ett vanligt sätt att beskriva förvaltningsetiken är genom en uppdelning i substansvärden och processvärden. Processvärden rör hur förvaltningen arbetar och inkluderar koncept som öppenhet och rättsäkerhet. Substansvärdena rör innehållet i verksamheten och koncept som jämlikhet, rättvisa och solidaritet. (Lundquist 2001:124) (Lundquist 1991:91)

Lundquist menar att i västerländska demokratier som Sverige ligger störst fokus på processvärden. Processkrav är ofta enklare att formulera och kontrollera jämfört med krav som rör mer abstrakta värden som solidaritet och rättvisa. En annan uppdelning som Lundquist gör av ett tänkt offentligt etos är i demokrati- respektive ekonomivärden. Demokrativärdena har fokus på etiska principer och respekt för värden som demokrati och rättsäkerhet. Ekonomivärdena handlar i sin tur om frågor som produktivitet och kostnadseffektivitet. Lundquist anser att tjänstemän måste beakta båda delarna men menar att i dagsläget har ekonomivärden fått en alltför dominerande plats och riskerar att tränga ut demokrativärdena. (Lundquist 1991:57, 91) (Lundquist 2011:62f, 90, 153f).

3.2.2 Förvaltningsetik i Sverige

Den statliga Värdegrundsdelegationen tog 2013 fram en värdegrund för statsanställda som med några få undantag även ansågs kunna gälla för alla offentliga tjänstemän. I Lundquists anda härleder de ett svenskt offentligt etos från bland annat grundlagarna och förvaltningslagen. Delegationen identifierade sex grundläggande principer: demokrati, legalitet, effektivitet och service, objektivitet, fri åsiktsbildning samt respekt för allas lika värde, frihet och värdighet. (Värdegrundsdelegationen 2014) Statskontoret genomförde några år tidigare en undersökning av de rådande värderingarna inom statliga myndigheter. De fann en bred acceptans för de sex principerna ovan men en osäkerhet om hur de skulle konkretiseras och viktas mot varandra. De tre främst förekommande principerna var effektivitet/service, objektivitet/likabehandling samt rättsäkerhet/legalitet. Flera i studien menade att effektivitet blivit ett ökande och ibland för starkt dominerande värde som riskerade att inskränka på saker som rättsäkerhet. (Statskontoret 2010:5ff, 42ff) Detta verkar till viss del bekräfta Lundquists resonemang om ekonomivärdenas roll inom förvaltningen.

I en studie av etik i kommunal verksamhet argumenterar Nikku för att förändringar i kommunens roll och omvärld skapat behov av en tydligare och mer aktiv etik. Trots detta formuleras de kommunalpolitiska diskussionerna sällan i etiska termer. Bland annat på grund av politisk enighet eller, oftare, starka upplevda begränsningar i handlingsutrymme. Direkta hänvisningar till etik förekommer men överskuggas generellt av organisatoriska, praktiska eller politiska perspektiv. Värderingarna som var aktuella för de kommunala tjänstemännen kom främst från nationell lagstiftning, kommunpolitiska styrdokument samt förvaltningens egna riktlinjer och arbetsplaner. Vanliga värdeord var: allas lika värde, respekt för självbestämmande och självkänsla, delaktighet, respekt för integritet, trygghet för brukare och personal, tystnadsplikt, offentlighetsprincipen, ansvar för andra tjänstemän och samhällsmedborgare, gott bemötande, rättvisa, miljö och jämställdhet. I jämförelse med den statliga värdegrunden är Nikkus identifierade kommunala etik mer spretig och innehåller mer verksamhetsnära värden som säkerhet för personal och tystnadsplikt. (Nikku 1999:20-27, 59) (Nikku 2003:9)

3.2.3 Förvaltningsetiska relationer och utmaningar

Ett vanligt sätt att analysera förvaltningsetiken är utifrån de etiska relationer tjänstemän har till olika grupper och institutioner. För att sammanfatta detta har Lundquist tagit fram olika varianter av en positionsmodell som bygger på tre övergripande relationer för tjänstemän: lydnad mot lagen, lojalitet mot överordnade och hänsyn gentemot samhällsmedlemmar. Vilka av dessa relationer som ska prioriteras och när råder det delade meningar om. I vissa varianter kompletteras positionsmodellen med en fjärde relation, beaktande av professionell kunskap. Antalet experter inom förvaltningen har ökat och perspektivsamordnarna är ett exempel på detta. När förvaltningen anställer experter förväntas de rimligen styras av sin kunskap men i vilken utsträckning är omdiskuterat. (Lundquist 2011:105, 127f)

Att tjänstemän generellt ska lyda lagen och vara lojala mot politiska beslut är relativt okontroversiellt. Vad gäller relationen till samhällsmedlemmar är det mer komplicerat. I den svenska statliga värdegrunden fastslås tydligt att medborgarna är de yttersta uppdragsgivarna för offentliga tjänstemän. (Värdegrundsdelegationen 2014:5) Men gruppen medborgare är i sin tur komplext sammansatt och kan delas upp vidare i allmänintresse, intressenter/sär-intressen och brukare/klienter. (Lundquist 2011:19) Tjänstemän varierar i fråga om vilka av dessa undergrupper de anser sig företräda och huruvida de utgår från sin egen eller gruppens uppfattningar om dess bästa. (Nikku 2003:52, 59) Vad gäller empirisk forskning på området

visade en belgisk studie att tjänstemännen generellt menade att samhällsmedlemmars intressen bör prioriteras högst. (Lundquist 1991:105) En studie på Försäkringskassan visade att handläggarna varierade i att ha huvudsaklig orientering gentemot regler respektive den försäkrade. (Lundquist 2001:151f) Sammantaget är det tydligt att relationen till samhällsmedborgarna är viktig när det gäller etiska avvägningar men det empiriska underlaget är för tunt för att uttala sig om hur dessa avvägningar görs i praktiken.

De etiska utmaningar som perspektivsamordnare och andra tjänstemän möter i praktiken kan ta sig många olika former. Det kan handla om normer och värderingar som kommer i konflikt med varandra, praktiska omständigheter som gör det svårt att följa moraliska principer, etiska normer i förvaltningen som ifrågasätts av en själv eller omgivningen samt situationer med en inneboende etisk laddning. Etikintensitet är ett begrepp för att beskriva i vilken grad etiska perspektiv är närvarande i en viss verksamhet. Nikku argumenterar för att etikintensiteten i kommunala verksamheter är högst inom traditionellt ”mjuka” verksamhetsområdena som innebär ständiga, direkta möten med kommuninvånare samt tydligt berör människors liv och hälsa. (Nikku 1999:20, 76, 107ff) Detta resonemang får stöd av den övergripande etiklitteraturen som lägger stort fokus på liv och hälsa, mänskliga relationer och det mänskliga mötet. (Heberlein 2014:268f) Utöver etiska aspekter ska tjänstemän dessutom ofta visa hänsyn även gentemot till exempel rättsliga, ekonomiska, politiska och tekniska aspekter som inom sig kan ha en mängd konkurrerande värden. Tjänstemän har sammantaget komplicerade och mångtydiga krav på sig från medborgare, chefer, politiker och andra vilket skapar ett etiskt landskap som är svårt att navigera i. (Lundquist 1991:27f) (Lundquist 2011:18)

3.2.4 Tjänstemäns moraliska ansvar

Rollen som tjänsteman innebär att representera något mer än sig själv som individ och bära ett större och annorlunda ansvar jämfört med i rollen som privatperson. Den offentliga sektorn kan sägas ha ett unikt ansvar för det allmänna bästa och medborgarna har särskilda rättigheter och skyldigheter gentemot det offentliga. Mellan medborgare och tjänstemän finns en potentiell maktasymmetri. (Lundquist 2011:9, 25) Tjänstemäns övertag i makt och kunskap innebär ett större moraliskt ansvar. (Verva 2008:15) Perspektivsamordnarna som grupp har sällan direkt makt över medborgare, men de har ett tydligt etiskt ansvar i och med sitt arbete med viktiga samhällsfrågor och ofta särskilt utsatta grupper.

Det finns olika uppfattningar om vem inom förvaltningen som ska anses bära det moraliska ansvaret. Lundquist identifierar tre förhållningssätt. Hierarkiansvar innebär att cheferna i förvaltningen bär det moraliska ansvaret. Kollektivansvaret innebär att ansvaret bärs av tjänstemännen eller förvaltningen som helhet. Personansvaret innebär att den enskilde tjänstemannen personligen bär ansvaret för effekterna av sitt agerande (förutom vid bristande insikt eller tvång). Lundquist själv argumenterar starkt för att personansvaret är ”*det enda tänkbara ur etisk synvinkel*”. (Lundquist 2011:70f) Det moraliska ansvaret försvinner inte för att någon lyder politiska beslut och därför krävs det att den enskilda tjänstemannen själv tar ställning i etiska frågor. (Lundquist 2011:70f, 112) Trots Lundquist starka ställningstagande för att det moraliska ansvaret inte kan undkommas genom att hänvisa till yttre auktoriteter menar han att tjänstemäns privata uppfattningar är ”*mindre intressanta*” (Lundquist 2011:132). En vägran att lyda överordnade måste enligt honom rättfärdigas utifrån ett offentligt etos och aldrig med hänvisning till tjänstemannens egen etik och moral. (Lundquist 2011:132)

3.2.5 Etiska förhållningssätt och handlingsalternativ

Om en tjänsteman upplever sig hamna i ett etiskt dilemma där lagar eller beslut strider mot den egna övertygelsen finns det fyra övergripande handlingsalternativ. Tjänstemannen kan välja att förhålla sig lojal till den politiska styrningen, protestera, lämna sin tjänst (sorti) eller obstruera och dolt motverka styrningen. Forskning tyder på att lojalitet och sorti är de vanligaste handlingsvägarna i praktiken. De tjänstemän som inte kan acceptera organisationens värderingar tenderar att lämna sin anställning frivilligt i ett relativt tidigt skede. Lundquist menar också att i praktiken tenderar tjänstemän att undvika etiska dilemman genom att omvandla substansfrågor till processfrågor. De hänvisar till principer som att regler måste följas och försöker därmed undvika ansvar för de faktiska konsekvenserna av sitt agerandes. (Lundquist 1991:17, 103) (Lundquist 2011:110f)

3.3 Tidigare forskning om perspektivsamordnande tjänstemän

Perspektivsamordnare som grupp har vuxit i antal och betydelse under senare år men i nuläget finns inte mycket forskning om dem. Det finns däremot flera studier på liknande tjänstemannagrupper som gränsöverskridare och interna aktivister. Det handlar om grupper vars arbete också har en stark koppling till tjänstemännens egna engagemang och personliga övertygelse vilket gör den etiska aspekten viktig. Följande korta genomgång är tänkt att översiktligt visa vad som idag är känt om dessa grupper och vad som fortfarande är

utforskat, med fokus på den etiska aspekten. Detta för att kunna göra jämförelser och sätta det insamlade materialet om perspektivsamordnare och etik i ett bredare sammanhang.

3.3.1 Gränsöverskridare

Termen gränsöverskridare kommer från det engelska begreppet ”*boundary spanners*”. Paul Williams, en av de främsta forskarna på området, använder begreppet för att beskriva personer med ett formellt uppdrag att arbeta med frågor som spänner över olika aktörer och sektorer. Precis som perspektivsamordnare har gränsöverskridare att hantera en inbyggd spänning i sin roll. Ett nyckelbegrepp i gränsöverskridarnas arbete är ”*managing without power*” vilket innebär att de mobiliserar maktbaser utanför deras formella position för att klara sitt uppdrag. Det kan handla om att manipulera aktörer eller agendor och görs enligt Williams ofta diskret eller i hemlighet. (Williams 2011) (Williams 2013) Gränsöverskridarnas dolda maktutövning kan vara etiskt problematisk eftersom den offentliga sektorns maktutövning av tradition omfattas av öppenhet och transparens. Williams lägger dock inte stor tyngd vid frågor om etik. Däremot inkluderar han i sin uppräkningslista av framgångsrika gränsöverskridaregenskaper vad han kallar för sund moral². Detta inkluderar enligt Williams värden som ärlighet, respekt och öppenhet. (Williams 2011:30)

3.3.2 Interna aktivister

Så kallade ”interna aktivister” kan ses som en form av informella perspektivsamordnare och har uppmärksammas framförallt kopplat till miljöfrågan. (Montin 2012:7) Det är personer som utöver sin formella roll använder sig av intresse och kunskap i ”sina frågor” för att driva på förändring inom ett visst tvärsektoriellt perspektiv. (Olsson 2009:176) Personerna kan själva välja att bli interna aktivister för frågor de brinner för, men de kan också rekryteras specifikt för att de delar vissa värderingar. I det senare fallet får de en roll som till stor del liknar de perspektivsamordnande tjänstemännens. I sin studie om transportpolitik finner Hysing att de interna aktivisterna var betydelsefulla för att i det aktuella fallet driva igenom den förändring som politikerna ville se. Samtidigt varnar han för att denna typ av aktörer effektivt kan försvåra införandet av politiska åtgärder de inte ser som rätt. (Hysing 2009:256f)

² Engelska: Moral soundness

3.3.3 Perspektivintegrerare

Processen med ett perspektiv som ska etableras eller främjas inom andra politikområden kan kallas för mainstreaming, eller integrering på svenska. Begreppet ligger väldigt nära perspektivsamordnande arbete men inkluderar inte alla sätt som perspektivsamordnarna kan arbeta på. Något som bland annat Montin lyft upp som intressant är att tjänstemän som arbetar perspektivintegrerande inte sällan får i uppgift att undervisa och övertyga politiker och förvaltningschefer om de aktuella frågornas värde. (Montin 2012:5ff) Att tjänstemän ska övertyga överordnade istället för att vara lyhörda uppåt frångår den traditionella tjänstemannarollen och öppnar upp för etiskt känsliga situationer. I en studie på jämställdhetsintegrering fann Margaret Page att jämställdhetssamordnarna drevs av en stark övertygelse men valde att omformulera djupt etiskt laddade frågor till värdeneutrala frågor om serviceförbättring i sin kommunikation med andra. De såg ett behov av att framstå som objektiva parter och att koppla frågor om jämställdhet till neutrala koncept som serviceförbättring gjorde det lättare att sälja in som förenligt med ett gemensamt offentligt etos. (Page 2011)

3.3.4 Sociala strateger

Petra Svensson har genomfört en studie på vad hon kallar ”*social investment strategists*” som arbetar perspektivsamordnande med frågor kopplat till hållbarhet och social sammanhållning. Dessa strateger fungerar som centrala aktörer i löpande förhandlingar och avvägningar mellan olika värden. De bottenar själva i en personlig moralisk övertygelse men använder gentemot andra främst ekonomiska argument snarare än sociala eller rättighetsbaserade med koppling till etik. Samtliga studerade hade ett mycket omfattande handlingsutrymme, som de uppskattar, samtidigt som de kunde känna att det var etiskt problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv. (Svensson 2014) I en relaterad studie på tjänstemän med perspektivsamordnande uppdrag fann Svensson att den mest eftersökta egenskapen vid rekrytering var personer som aktivt skulle främja perspektivet genom ett stort eget engagemang. I sitt uppdrag förväntas de sedan arbeta överskridande och ifrågasättande av organisatoriska gränser och normer samtidigt som det är viktigt att de förstår och respekterar skillnaden mellan politiker och tjänstemän. (Svensson 2015:5, 43)

3.3.5 Gemensamma drag

Sammantaget finns det en mängd formella och informella roller inom offentlig förvaltning som kan sägas ha kopplingar till perspektivsamordnande arbete. Ett genomgående tema är att

personerna som innehar dessa roller förväntas arbeta delvis utanför den traditionella tjänstemannamallen för att lyckas med sitt uppdrag. Detta sker mer eller mindre i en gråzon med potentiellt svåra etiskt avvägningar. Inte minst det upplevda behovet att undervisa eller övertyga politiker och ledning öppnar upp för svåra etiska frågeställningar om gränsen för påtryckningar respektive lyhördhet gentemot den politiska styrningen. Ett annat genomgående drag är att dessa personer drivs av en personlig övertygelse gentemot sitt perspektiv som skapar en koppling mellan den formella rollen och personliga värderingar. Samtidigt som dessa tjänstemän ofta uttryckligen anställs för att de delar vissa värderingar så verkar många också finna det nödvändigt att omformulera de etiskt laddade frågor som de ansvarar för i mer neutrala termer.

Genom ovanstående genomgång kan vi ana några av de etiska utmaningar som perspektivsamordnarna kan möta och hur de hanterar dem, men mycket är fortfarande outforskat.

3.4 Analysram

Syftet med genomgången av tidigare litteratur och teori och har varit att få fram verktyg för att hjälpa oss att besvara de tre frågorna:

- Vilka värderingar och etiska principer har perspektivsamordnarna kopplat till sitt uppdrag?
- Vad har perspektivsamordnarna för grundläggande etiska relationer att ta hänsyn till och vilka etiska spänningar upplever de kopplat till detta?
- Vilka förhållningssätt använder sig perspektivsamordnarna av vid de etiska utmaningar de upplever i sitt arbete?

För att bidra till en bred genomlysning av relevanta aspekter på frågorna kommer jag använda mig av två modeller för att strukturera och analysera resultatet. Båda modellerna kommer från den förvaltningsetiska litteraturen men går att koppla till etiska frågor av mer privat natur och hjälper därmed till att binda samman dessa två perspektiv.

Den första forskningsfrågan berör perspektivsamordnarnas värderingar och etiska principer. För att identifiera och beskriva dessa utgår jag från en modell hämtad från Demokratins väktare av Lundquist (2011:95). Modellen består av en fyrfältare som kategoriserar etiska ståndpunkter utifrån innehåll (process eller substans) samt karaktär (passivt eller aktivt), se figuren nedan. Som processvärden räknas principer som rör hur förvaltningen arbetar och som

substansvärden principer för verksamhetens mål och innehåll. Med aktivt eller passivt menas huruvida moraliskt fokus är på att göra rätt eller att undvika att göra fel.

Figur 1, Fyrfältare för analys av förvaltningsetikens innehåll

		Etikinnehållets karaktär	
		Passivt	Aktivt
Etikens innehåll	Process	1	2
	Substans	3	4

Uppdelningen mellan process- respektive substansvärden kan sägas motsvara skillnaden mellan konsekvensetik respektive regeletik. Kategoriseringen utifrån ett passivt respektive aktivt etikinnehåll knyter på ett bra sätt an till övergripande etiska resonemang om distinktionen mellan att göra gott respektive att undvika att göra ont. Att modellen har dessa kopplingar gör det lättare att analysera kategoriseringen i allmännetiska termer. Att modellen specifikt utvecklats för att analysera tjänstemän och etik har fördelen att det underlättar en jämförelse av resultatet från denna studie med tidigare forskning om tjänstemän.

Den andra frågan berör perspektivsamordnarnas etiska grundrelationer och tillhörande etiska spänningar. För att besvara frågan har jag valt att använda mig av en variant av Lundquists positionsmodell. Denna modell utgår från vad som i normativa och deskriptiva texter framstår som mest betydelsefullt för tjänstemäns etiska avvägningar och sammanfattar detta i fyra etiska grundrelationer. (Lundquist 2011: figur 17 och 20) Som redogjorts för i teoridelen finns det för varje relation ett idealtypiskt förhållningssätt. Tjänstemän förväntas: lyda lagen, vara lojal mot överordnade, ta hänsyn till samhällsmedlemmar samt beakta professionell kunskap. Inom varje grundrelation finns det i sin tur flera undergrupper att ta hänsyn till och prioriteringarna mellan dessa varierar mellan person och situation.

Figur 2, Sammanfattning av Lundquists positionsmodell

Perspektivsamordnare			
Lagen	Överordnade	Samhällsmedlemmar	Professionell kunskap
Grundlagar	Politiker	Allmänintresset	Utbildning
Förvaltningslagar	Förvaltningsledning	Särintressen	Praktisk erfarenhet
Specifik lagstiftning	Närmsta chef	Klient/brukarintresse	Forskning
Regler		Utsatta grupper	

Dessa modeller används i uppsatsen för att dels identifiera och analysera relevanta delar av det insamlade materialet och dels för att strukturera upp genomgången av resultatet. För den tredje frågan som berör förhållningssätt till etiska frågor kommer ingen särskild modell användas. Kopplingar kommer att göras till litteratur om både etik och moraliskt agerande samt tidigare forskning om liknande tjänstemannagrupper.

Som redogjorts för är området perspektivsamordnare och etik till stora delar utforskat. I denna uppsats lämnar jag därför medvetet öppet för att det kan finnas betydelsefulla aspekter som inte ryms inom dessa modeller och att de kan behöva kompletteras utifrån det insamlade materialet.

4 Studiens upplägg

I dagsläget finns det relativt lite forskning om perspektivsamordnare i allmänhet och ännu mindre om den etiska dimensionen av deras arbete. När det finns ett behov av att utveckla snarare än att testa redan fastställda teorier på ett område kan det som princip vara bättre att samla in mycket information om ett mindre antal fall. (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2012:112) Jag har utifrån det valt en kvalitativ ansats med breda frågor till ett mindre antal intervjupersoner med ambitionen att fånga in deras upplevelser av etiska frågor.

4.1 Datainsamlingsmetod

Som metod för datainsamling har jag valt semi-strukturerade intervjuer. Intervjuer är en vanlig kvalitativ metod som är användbar för att inhämta kunskap om människors egna upplevelser, fördjupa resonemang och fånga in oväntade svar. Den semi-strukturerade intervjun utgår från en intervjuguide som täcker ett antal teman men lämnar öppet för utvecklingar och följdfrågor. (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2012:251f) (Bryman 2008:196, 436f) Valet av metod gjorde att samtalet kunde utformas utifrån resultatet av tidigare forskning, men även fånga in resonemang utöver detta.

Min intervjuguide hade utöver allmänna bakgrundsfrågor om personen och tjänsten tematiskt ordnade frågor utformade för att täcka in olika aspekter på etiska värderingar, spänningar och förhållningssätt. Eftersom etiska frågor kan vara känsliga och svårfångade avslutades intervjun med en övning där den intervjuade uppmanades att rangordna de olika etiska grundrelationerna mot varandra. Efter de första intervjuerna gjordes justeringar av frågor och ordningsföljd utifrån vad som gav relevant material för att besvara forskningsfrågorna. Inspelning och transkribering av intervjuer har fördelen att intervjuaren inte behöver förlita sig på sitt minne eller ofullständiga anteckningar. (Bryman 2008:452) Alla intervjuer spelades därför in och transkriberades i anslutning till intervjutillfället.

4.2 Urval

Jag fastställde mitt urval till kommunala perspektivsamordnare inom etikintensiva områden. Det finns ingen formell definition av perspektivsamordnare så jag har för denna studie definierat det som offentliga tjänstemän som arbetar strategiskt och tvärsektoriellt med att främja ett eller flera värdeladdade perspektiv. För att öka förekomsten av upplevelser av etiska frågor bland intervjupersonerna begränsades urvalet till perspektivsamordnare inom

etikintensiva frågor.³ För att identifiera dessa delade jag in identifierade tvärssektoriella frågor i fem undergrupper som kategoriserades utifrån högre eller lägre grad av etikintensitet, se figuren nedan. Hög grad av etikintensitet har frågor som direkt rör utsatta grupper, människors trygghet och hälsa samt likabehandling och människovärde. Frågor med lägre grad av etikintensitet är mer övergripande eller rör liv och hälsa indirekt. De har fortfarande viktiga etiska aspekter men de moraliska spänningarna kan förväntas vara mindre tydliga i det dagliga arbetet vilket gör dem mindre lämpliga för denna studie.

Figur 3, Sammanställning av tvärssektoriella värdefrågor utifrån etikintensitet

Fråga ⁴	Bedömd grad av etikintensitet
Undergrupp: Mänskliga rättigheter/likabehandling	
Mänskliga rättigheter	Högre
Mångfald	Högre
Integration	Högre
Jämställdhet	Högre
Undergrupp: Utsatta grupper	
Barnrättsfrågor	Högre
Ungdomsfrågor	Högre
Handikappfrågor	Högre
Undergrupp: Människors trygghet och hälsa – direkt	
Folkhälsa	Högre
Trygghet	Högre
Undergrupp: Övergripande utveckling av miljö och samhälle	
Hållbar utveckling	Lägre
Klimat/Miljöpolitik	Lägre
Regional utveckling	Lägre
Global utveckling	Lägre
Undergrupp: Människors trygghet och hälsa – indirekt	
Ekonomisk brottslighet	Lägre
Totalförsvaret och beredskap	Lägre

En ständigt återkommande fråga i intervjustudier är hur många intervjupersoner som krävs. Ett vanligt svar är tillräckligt många för att uppnå teoretisk mättnad, det vill säga så många att

³ För ett utförligare resonemang om etikintensitet, se rubriken Förvaltningsetiska relationer och utmaningar

⁴ Frågorna är hämtade från Ekonomistyrningsverket 2003, Montin 2012, Statskontoret 2006 samt Svensson 2014 och 2015

ämnet uttömts inom rimlighetens gränser. Att uppnå det kan underlättas genom att skapa en variation bland respondenterna. (Bryman 2008:461f) (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2012:126f, 168) Lundquists positionsmodell pekar ut lagstiftning, politisk styrning, samhällsmedlemmar och professionell kunskap som relevanta för hur tjänstemän upplever etiska frågor. Med ambitionen att få ett rikare material med större möjlighet att besvara frågeställningarna försökte jag därför uppnå en variation utifrån ovanstående. Därför valdes intervjupersoner som arbetar med olika tvärssektoriella värdefrågor och i olika kommuner. Ungefär en tredjedel av de tillfrågade tackade nej på grund av tidsbrist inom den aktuella tidsperioden. Det verkade inte finnas något särskilt mönster kring vilka som tackade nej och det är därför svårt att säga att det påverkat utgången av intervjuerna.

Det slutgiltiga urvalet bestod av tio perspektivsamordnare från en handfull kommuner med ansvar för en majoritet av de identifierade etikintensiva perspektiven. Alla intervjuade uppfyllde min definition av perspektivsamordnare men de var en blandning av mer centrala strategier respektive verksamhetsnära tjänstemän. En överväldigande majoritet av de tillfrågade respektive intervjuade perspektivsamordnarna var kvinnor. Moralpsykologisk forskning verkar inte visa på att det finns skillnader mellan mäns och kvinnors förhållningssätt till etik (Friedman 2001), men det är förstås möjligt att det är relevant. Efter tio genomförda intervjuer bedömde jag att jag hade ett tillräckligt omfattande material för att besvara forskningsfrågorna på ett tillfredställande sätt.

4.3 Kodning och analys

Kodning i någon form är den kanske vanligaste utgångspunkten för kvalitativ dataanalys. (Bryman 2008:550) För denna studie har jag gjort en genomläsning av de transkriberade intervjuerna per forskningsfråga och markerat relevanta passager. Dessa har sedan grupperats utifrån analysramen och eventuella andra framkommande teman. Under kodningen blev det tydligt att perspektivsamordnarnas svar på direkta frågor kunde skilja sig relativt mycket mot det som framkom i historier och exempel. En intervjuad kunde till exempel svara att hon hade en tydlig politisk styrning av sitt uppdrag som inte lämnade utrymme för egna prioriteringar, för att senare under intervjun ge exempel på saker hon prioriterade mot politikernas vilja. Detta skulle kunna ses som en brist i materialet. Jag tolkar det istället som ett exempel på frågornas komplexitet. Att intervjupersonerna inte visar upp en svart-vit bild har gett mig ett rikare material att analysera.

4.4 Etik

Eftersom ämnet är etisk känsligt har jag varit noggrann med att klargöra för de intervjuade att det är frivilligt att svara på frågorna och att deras svar är anonyma. I denna studie är de allmänna upplevelserna det intressanta och de intervjuade har därför kunnat hållas anonyma med hjälp av till exempel ändringar av detaljer i citat där det behövts. Frågornas känslighet blev också tydligt under intervjuerna. Flera av de intervjuade kommenterade att vissa frågor kändes svåra och ställde kontrollfrågor om anonymitet. När extra känsliga frågor berördes kunde de intervjuade rent fysiskt börja prata lägre eller mumla. Min uppfattning är att de intervjuade i slutändan ändå delade med sig även angående ämnen de inte var helt bekväma med och till stor del gav en öppenjärtig bild av de etiska frågor de möter.

5 Resultat

Resultatgenomgången inleds med en kort presentation av de intervjuade perspektivsamordnarna. Därefter sker en genomgång utifrån forskningsfrågorna och analysramen. Den första delen ska besvara frågan om perspektivsamordnarnas värderingar samt etiska principer och är strukturerad utifrån analysramens koncept om substans- och processvärden respektive passiv och aktiv etik. Den andra delen går igenom perspektivsamordnarnas etiska grundrelationer och de etiska spänningar som finns kopplat till respektive relation. Den tredje och sista delen ska svara på vilka etiska förhållningssätt som perspektivsamordnarna använder sig av och utgår från frågor om etiskt ansvar, dilemman och handlingsalternativ, etik i kommunikation med andra samt de egna värderingarnas roll.

5.1 Perspektivsamordnarna i korthet

Den vanligaste titeln bland de intervjuade var utvecklingsledare för ett specifikt perspektiv. Andra titlar var folkhälsoplanerare, verksamhetsutvecklare, planeringsledare och liknande i kombination med minst ett namngivet perspektiv. Mänskliga rättigheter och folkhälsa var de två vanligaste perspektiven men även till exempel demokrati, jämställdhet och barnkonventionen förekom som huvud- eller delansvar. Många av de intervjuade hade nyligen haft eller uppgav att de skulle få en något förändrad inriktning på sin tjänst. Vanligt var då att uppdraget utökades till fler eller bredare ansvarsområden. Hur länge den intervjuade hade jobbat som perspektivsamordnare varierade mellan runt 1 år till över 20 år med en majoritet som innehaft sin nuvarande eller en liknande tjänst i 2-5 år. En överväldigande majoritet av de intervjuade var kvinnor.⁵

De intervjuade perspektivsamordnarna har en blandad yrkes- och utbildningsbakgrund. Det vanligaste var samhällsvetenskapliga utbildningar inom beteendevetenskap, sociologi eller genus alternativt en examen inom folkhälsa eller som socionom. En relativt stor andel av de intervjuade hade kort yrkeserfarenhet innan de började sin nuvarande tjänst. Några av de intervjuade hade innan uppdraget som perspektivsamordnare arbetat som socionom, drogförebyggare eller med olika utvecklingsarbeten i kommun eller på myndighet. Den absoluta majoriteten hade spenderat hela eller den största delen av sitt yrkesliv inom offentlig sektor. Det var flera som lyfte fram erfarenhet från engagemang eller anställningar inom ideell sektor och enstaka som lyfte fram kvalificerade arbeten inom privat sektor.

⁵ På grund av det lilla antalet manliga intervjuade kommer jag genomgående i resultatet att referera till samtliga perspektivsamordnare som hon för att bidra till de intervjuades anonymitet.

5.2 Värderingar och etiska principer

De intervjuade perspektivsamordnarna är eniga om att etik och moral är viktigt inom deras område och arbete, men ofta i bakgrunden eller outtalat. De själva har med sig den etiska aspekten som en del av motivationen i uppdraget. I det dagliga arbetet handlar det däremot mer om konkreta och praktiska frågor kring hur de ska uppnå sina mål. Ett typiskt uttalande låter så här:

När vi pratar om de här frågorna så har vi etik och moral med oss. Självkänt, det är inte något man kan klippa bort. Men det är sällan som det blir uttalat.

Det var också tydligt att flera av perspektivsamordnarna inte kände sig helt bekväma med att räkna upp vilka värderingar de menade var viktiga. Flera uttryckte en frustration över att det säkert fanns fler värderingar som de borde kunna säga men hade svårt att komma på. Istället för värderingar som en medveten lista med etiska principer pratade de om värderingar som något som finns i bakhuvudet eller sitter i ryggraden och som de har svårt att formulera.

5.2.1 Substansvärden

Substansvärden kan som redogjorts för förstås som vad eller vilka värden som ska genomsyra eller bli resultatet av förvaltningens verksamhet. Den värdering som perspektivsamordnarna framhöll som den viktigaste eller mest grundläggande var principen om alla människors lika värde. En del kopplade principen till lagar och konventioner om mänskliga rättigheter men det kunde också framställas som en given självklarhet. Att det är ett etiskt substansvärde klargjordes av att allas lika värde inte sågs som endast en riktlinje för förvaltningens arbetssätt utan som ett mål som ska uppnås, delvis genom perspektivsamordnarnas eget arbete.

Även om de intervjuade formulerade det olika var de eniga om principen om alla människors lika värde och det var en återkommande utgångspunkt i deras resonemang om etiska frågor. Ett närliggande sätt att resonera kring allas lika värde var att prata om människosyn, som då delvis överlappade det etiska begreppet människovärde. Flera argumenterade för betydelsen av att i sitt arbete ha en genomtänkt människosyn. Det kan handla om saker som att se människor som hela unika individer och att ha individen i fokus. Som en perspektivsamordnare uttryckte det:

Grunden är ju alla människors lika värde. Det är det primära och det tar sig uttryck på många olika vis, att vi är olika men väldigt lika

Principen om alla människors lika värde kunde också kopplas till jämlikhet som en önskvärd etisk princip. En motivation blev då att bidra till ett samhälle som var mer jämlikt mellan individer och grupper. Det var inte ovanligt att jämlikhet kopplades specifikt till jämlika levnadsvillkor vad gäller hälsa och socioekonomi, men det rörde sig också om mer allmänna resonemang. I samband med jämlikhet nämndes även inkludering på samhällsnivå som en värdering. Det kan förstås som en etisk princip om att alla grupper eller individer ska kunna delta i samhället på jämlika villkor.

Utöver dessa mer generella etiska substansvärden lyfte enskilda perspektivsamordnare värderingar som var kopplade till en specifik grupp och då ofta, men inte alltid, målgruppen för deras uppdrag. Det kunde till exempel vara värderingar om jämställdhet, tillgänglighet för funktionsnedsatta, barns rätt att bli tagna på allvar eller respekt för specifika minoritetsgruppers rättigheter. Alla dessa värderingar skulle kunna vara principer för hur förvaltningens arbete ska bedrivas men för de intervjuade sågs de som mål eller visioner som samhället borde förverkliga och som de själva strävar efter att bidra till.

En värdering som framgick i perspektivsamordnarnas resonemang, men sällan formulerades uttryckligen, var principen att ha möjlighet att utföra sitt uppdrag på ett bra sätt. Detta verkade bota i att det för dem känns moraliskt viktigt att det arbete de lägger ner är betydelsefullt och innebär en faktiskt positiv skillnad för deras målgrupp. Detta skulle kunna ses som en processvärdering men eftersom resonemangen så tydligt kretsade kring konsekvenser för målgruppen så har jag bedömt det som en substansvärdering. För perspektivsamordnarna som har denna värdering så handlar det inte bara om en naturlig känsla av att det är påfrestande att inte ha goda förutsättningar att göra ett bra jobb. De upplevde det som direkt etiskt fel av dem att vara i en sådan situation. Om perspektivsamordnare med denna värdering erbjöds ett uppdrag som de inte kände att de skulle kunna göra på ett tillfredsställande sätt så upplevde de det som etiskt fel att ta det. Det leder till att perspektivsamordnarna tackar nej till eller undviker vissa uppgifter, som i nedanstående fall:

Jag känner att jag inte hinner med. För [detta uppdrag] krävs 100 % ... Man behöver jobba med det stort och det kunde inte jag göra och då krockar det med mina värderingar.

5.2.2 Processvärden

Processvärden kan förstås som värderingar om hur ett arbete eller uppdrag ska utföras. Bland perspektivsamordnarna fanns fyra återkommande processvärden som kan sägas utgå från den övergripande värderingen om alla människors lika värde. En sådan värdering är delaktighet/inflytande, vikten av att människor har möjlighet att vara delaktiga i processer som påverkar dem. Speciellt perspektivsamordnare med ansvar för en specifik målgrupp pratade om vikten av att arbeta med och inte för den aktuella gruppen. En relaterad och på vissa sätt kompletterande värdering rörde inkludering på individnivå. Det kan förstås som vikten av att inkludera olika slags människor inom samhällsgrupper och att inte bara uppnå delaktighet för de som har det lätt att ta till sig olika insatser. Den tredje värderingen är normkritik, värdet av att vara medveten om de normer som finns i samhället och hur de gynnar eller missgynnar vissa. Många lyfte vikten av att våga se och ifrågasätta skadliga samhällsnormer samt att vara medveten om sina egna privilegier. Sist men inte minst kopplades frågan om allas lika värde ofta till principen om likabehandling, alltså att förvaltningen och perspektivsamordnarna i sitt arbete ska behandla alla människor lika och med respekt.

Perspektivsamordnarna lyfte även andra processvärden med en direkt koppling till rollen som offentliga tjänstemän. Den vanligaste principen som lyftes av en majoritet av de intervjuade var saklighet och objektivitet, att egna värderingar eller partipolitiska sympatier inte ska styra hur tjänstemän utför sitt uppdrag. Att vara neutral och kunna skilja på privata värderingar och professionellt förhållningssätt ses som viktigt. Perspektivsamordnarna betonade demokrati-perspektivet och vikten av att respektera politiskt fattade beslut. Samtidigt framhöll flera en upplevd moralisk skyldighet att protestera om de har invändningar mot den förda politiken eller verksamheten. De lyfter frågorna och kan vara tydliga med sin kritik eller oro men i slutändan får de alltid böja sig för politiken och ledningen. Även om det kan vara jobbigt i praktiken ses det som moraliskt rätt. Som följande person sammanfattade det:

Jag jobbar i en politiskt styrd organisation. Men jag måste ändå få ta upp frågan och sen får jag böja mig för beslutet.

När det gällde värderingar rörande effektivitet eller ekonomi var det i princip bara en perspektivsamordnare som lyfte vikten av att inte slösa på skattebetalarnas resurser. Andra pratade om vikten av att arbeta effektivt och nå resultat, men då utifrån ansvaret mot

kommuninvånare och utsatta grupper, inte utifrån ett resurs- eller ekonomiperspektiv.

Skattebetalarperspektivet uttrycktes så här:

Jag känner ett stort ansvar i och med att vi jobbar med offentliga medel. Generellt känner jag ett ansvar i att inte slösa tid och inte slösa resurser.

5.2.3 Aktiv och passiv etik

Perspektivsamordnarnas etik kan sägas vara mer aktiv än passiv, alltså mer fokuserad på att göra rätt än på att undvika att göra fel. Flera av dem uttrycker att de skulle kunna nöja sig med en lägre nivå på arbetet utan att få kritik, men att det inte vore moraliskt rätt. Istället väljer de att lägga extra energi och tid på att till exempel öka delaktigheten för sin målgrupp eller genomslaget för sina frågor. Överlag ses det konkreta resultatet som det viktiga och inte hur mycket av det som beror på perspektivsamordnarnas insats. Att undvika att göra fel ses som mycket mindre viktigt än det mål som de vill uppnå. Perspektivsamordnarna betonar alltså tydligt en aktiv etik, det viktiga är att göra rätt i form av att bidra till en positiv utveckling i samhället.

5.3 Etiska grundrelationer och spänningar

För att få en inblick i det etiska landskap som perspektivsamordnarna har att navigera i kommer här, i enlighet med analysramen, en genomgång utifrån Lundquists positionsmodell. Överlag kan dock sägas att perspektivsamordnarna upplever relativt få direkta värderingskrockar eller etiska dilemman i sitt arbete. De anser sig i hög grad kunna utföra sitt uppdrag på ett sätt som överensstämmer med deras egna värderingar. Flera intervjuade ger också tydligt uttryck för att om de inte kände att de kunde utföra uppdraget utifrån sina värderingar så skulle de lämna sin tjänst, som följande person:

Jag som person, kan jag inte upprätthålla den normen på arbetet eller de värderingar som jag står för så får jag se mig om efter ett annat jobb. Är det en sådan arbetsplats får jag ställa min plats till förfogande.

Ovanstående person var den enda av de intervjuade som på allvar övervägt att lämna sin tjänst på grund av etiska betänkligheter. Hon var under en period tveksam till om hon givet bristande resurser kunde göra jobbet på ett sätt som överensstämde med hennes värderingar. Så här beskrev hon processen som slutligen landade i att hon stannade kvar på tjänsten:

Jag var på väg att sluta ... jag fick ta en diskussion med mig själv. Kan jag stå upp för de här bitarna. Kan jag utföra mitt jobb utifrån att jag kan vara rakryggad och känna att jag ändå har gjort gott.

5.3.1 Lagen

Lagen ses generellt som en absolut storhet som perspektivsamordnarna inte kan gå emot eller kompromissa med. Samtidigt är lagstiftningen relativt frånvarande i deras dagliga arbete. Lagstiftning som är relevant för dem är dels lagar som rör deras ansvarsområde direkt (som diskriminerings- eller hälso- och sjukvårdslagen) och dels lagar som styr de verksamhetsområden som de jobbar gentemot (som socialtjänstlagen eller skollagen). Många tog också upp olika internationella konventioner som betydelsefulla. Vissa perspektivsamordnare menar att de inte har några lagar som de behöver förhålla sig till. Även perspektivsamordnare som nämnde flera lagar menar att deras arbete inte är särskilt lagstyrt, speciellt inte i jämförelse med övriga kommunala verksamheter.

När lagstiftningen beskrivs som en bidragande orsak till etiskt svåra avvägningar är det ofta i situationer där det uppstår en krock mellan kommuninvånarnas etiska synpunkter respektive perspektivsamordnarna och kommunens behov av att förhålla sig till lagar och regler. Det kan till exempel handla om att medborgare ställer moraliskt grundade krav på förvaltningen som perspektivsamordnaren kan sympatisera med men inte tillmötesgå. På grund av lagens starka ställning upplever inte perspektivsamordnarna att de kan bortse från den för att istället väga in etiska resonemang och sina egna värderingar. Lagen ses generellt som orubblig och krockarna som något som perspektivsamordnaren helt enkelt får acceptera. Det kan kännas svårt vilket en perspektivsamordnare uttryckte så här:

Vi [tjänstemän] kan tycka att det här är moraliskt rätt, men enligt svensk lag så är det inte det ... När vi möter det i dialog så ... går det inte att bemöta det utifrån ett moraliskt [perspektiv] ... Vi måste förhålla oss till konkret lagstiftning. Och där blir det en krock. Moraliskt sett så skulle vi behöva göra så här, men vi kan inte.

Förutom enstaka exempel som detta framstår lagen annars som relativt okomplicerad ur ett etiskt perspektiv. Ibland är den ett verktyg som kan hjälpa perspektivsamordnare som vill undvika etiska diskussioner med kollegor som ifrågasätter deras arbete eller perspektiv. Istället för att gå in i ett personligt resonemang om värderingar och moral så kan perspektivsamordnarna istället hävda sitt perspektiv och sina åtgärder med hänvisning till lagar och konventioner.

5.3.2 Överordnade

Förutom kommuninvånarna är politikerna den grupp som perspektivsamordnarna känner störst ansvar gentemot. Det är de som ger perspektivsamordnarna deras formella uppdrag och de intervjuade känner ett moraliskt ansvar att svara upp mot dessa och nå de politiska målen. Överlag så är den politiska styrningen väldigt viktig för att forma perspektivsamordnarnas arbete. Att ha tydliga uppdrag att luta sig mot kan minska etiska spänningar eftersom det då är klart för alla vad perspektivsamordnarna ska leverera. Det minskar deras behov av att själva göra etiskt svåra prioriteringar mellan olika insatser eller grupper. Även för dem som upplever sig mest politiskt styrda är det dock tydligt att de generellt har stor frihet att prioritera och välja hur de ska utföra sina uppdrag. Även när det finns politiskt fastställda handlingsplaner eller styrdokument så har dessa ofta beslutats om genom förslag och underlag som perspektivsamordnarna i egenskap av experter tagit fram. Perspektivsamordnarna är alltså i högsta grad delaktiga i att påverka den politiska styrningen av deras arbete. Det kan göra att det i praktiken blir svårt att säga varifrån styrningen egentligen kommer och därmed hur det moraliska ansvaret ser ut.

Den politiska styrningen sätter ramarna för hur perspektivsamordnarna kan arbeta för att nå sina mål. En situation som kan upplevas som etiskt svår för perspektivsamordnarna är när de har mindre resurser än vad de behöver för att kunna göra så mycket som de känner att de borde. Det här är på många sätt normaltillståndet för perspektivsamordnarna vars ansvarsområden lätt innebär en känsla av att det alltid finns mer att göra, som följande perspektivsamordnare uttrycker det:

Det ingår väl i rollen att alltid vilja göra mer. Men det är väldigt farligt att börja tänka så ... Det finns jättestor förändringspotential i hela samhället med de här frågorna. Man får se att jag är en pusselbit, en liten del i de här frågorna. Andra jobbar också med det här det får man inte glömma bort.

När denna känsla förvärras och ställs på sin spets kan det skapa ett svårt etiskt dilemma. Det kan handla om att behöva prioritera bort mellan olika åtgärder som alla vore etiskt önskvärda. Det kan också handla om behov som perspektivsamordnarna upplever eller kommuninvånarna uttrycker, men som är omständiga att rätta till på grund av kommunens beslutsgångar som ibland kan beskrivas som onödigt stelbenta. För perspektivsamordnarna är det lätt att liknande situationer inte ses som ett politiskt problem som kommunen har att hantera utan som en personlig moralfråga. En fråga där de själva måste göra etiska avvägningar eller till och med lämna sin tjänst om de etiska spänningarna blir för stora.

En annan etisk utmaning eller ett dilemma som perspektivsamordnarna kan uppleva är att politiker ”har fel”. Ibland upplever perspektivsamordnarna att politikerna har orimliga krav på vad som ska uppnås med befintliga resurser vilket kan innebära etisk stress och svåra prioriteringar. Ibland upplever de att politikerna har bristande kunskap och fokuserar på fel frågor. Då försöker de utbilda eller upplysa politikerna till exempel med hänvisningar till konventioner och liknande. Detta innebär en svår balansgång eftersom de samtidigt måste hålla sig inom tjänstemannarollen och vara lyhörd inför politiken. Så här upplever en av de intervjuade den avvägning som detta innebär:

Jag får försöka förhålla mig som tjänsteman. Jag kan ju inte säga [något] bara för att jag kanske har en politisk åsikt... Däremot kan jag flagga för om det som [politiker och chefer] säger kränker mänskliga rättigheter. Då kan jag säga att vi har en konvention här, mänskliga rättigheter, så här kan vi inte göra ... Klart att man får försöka förklara, men jag kan ju inte gå ut och ha en politisk åsikt. Men visst är det svåra avvägningar.

Flera beskriver vikten av att ha en engagerad ledning som efterfrågar resultat inom deras perspektivområde. Om det finns politiker eller chefer som är tveksamma till arbetet innebär det en extra svårighet för perspektivsamordnarna. De själva har ofta ett starkt engagemang för frågorna och kan uppleva det som svårt att behöva balansera sina egna ambitioner gentemot ett svagare intresse från politiken eller förvaltningsledningen.

5.3.3 Samhällsmedlemmar

En klar majoritet av de intervjuade känner störst etiskt ansvar gentemot kommuninvånarna. De som inte nämnde kommuninvånarna som grupp uttryckte istället att de kände ansvar för den specifika målgrupp som deras arbete riktade sig mot. Det etiska ansvaret för kommuninvånarna motiveras antingen med att de är uppdragsgivare eller att de är mottagare för perspektivsamordnarnas arbete. Flera av de intervjuade pratade om att det i slutändan var kommuninvånarna som bestämde och styrde politiken och att de därför kände ansvar gentemot dem. Ännu vanligare var åsikten att målet för perspektivsamordnarnas uppdrag är att göra livet bättre för kommuninvånarna och att ansvaret därför främst är gentemot dem. En majoritet av perspektivsamordnarna känner också ett särskilt etiskt ansvar för att värna personer eller grupper i dagens samhälle som på något sätt kan ses som utsatta. Det gäller speciellt när de har en utsatt grupp som målgrupp, men också när det ligger utanför deras formella ansvar. Ett tydligt exempel var att många känner ett särskilt ansvar för att värna eller främja barn och unga.

Eftersom perspektivsamordnarna arbetar på en strategisk nivå så är det ofta som de inte har direktkontakt med samhällsmedlemmar. Relationen till dessa upplevs då ofta som oproblematiske ur ett etiskt perspektiv. Om perspektivsamordnarna istället möter samhällsmedlemmar direkt genom forum som medborgardialoger eller referensgrupper kan det upplevas som svårare. Flera av de intervjuade uttrycker till exempel att det är principiellt viktigt för dem att försöka möta medborgarna som jämlikar. Det kan vara svårt när perspektivsamordnarna har en formell position eller tillhör en mer privilegierad grupp i samhället.

En annan potentiell etisk utmaning är att ställas inför höga eller motstridiga förväntningar från medlemmar i sin målgrupp. När perspektivsamordnarna möter kommuninvånare kan dessa förvänta sig att problem ska lösas och goda idéer tas tillvara på med en gång vilket kan skapa frustration om så inte blir fallet. De perspektivsamordnare som lyfte detta kopplar invånarnas frustration till en bristande förståelse för den demokratiska processen och den kommunala organisationen. Samtidigt har de stor förståelse för dessa personers perspektiv. För dem som arbetar nära en specifik grupp kan förväntningarna och missnöjet vara än mer påtagligt och därmed också svårare att hantera. Som framgår av följande:

Vi tjänstemän, vi blir de som får personifiera det här misstroendet eller motståndet. Det är svårt att bära det och det är också svårt att känna att man gör tillräckligt. [Min målgrupp] ser så klart kanske inte lika tydligt de yttersta begränsningarna vi har. De ser bara att vi vill ha eller vi vill ha mer, vi vill ha våra rättigheter. Det vill ju vi också.

Medlemmar i grupperna kan ha olika förväntningar vilket perspektivsamordnaren måste balansera så att inte en undergrupp gynnas på bekostnad av en annan. Att det känns omöjligt att göra alla nöjda kan användas av perspektivsamordnaren för att sänka de inre förväntningarna på sitt arbete och därmed det etiska ansvar som de känner. Samtidigt kan det skapa en etisk stress och göra att perspektivsamordnarna känner att de hamnar i etiska dilemman där inget val blir riktigt bra.

Av de konkreta etiska dilemman som perspektivsamordnarna uppger att de varit med om är några av de vanligaste frågor som rör likabehandling av samhällsmedlemmar. Det kan till exempel handla om avvägningar mellan vilka grupper som ska tillfrågas i en process eller vilka som ska få vissa insatser. Ofta rör det prioriteringar mellan olika utsatta grupper eller mellan generella eller riktade insatser. Ett konkret exempel som lyftes av flera var etiska invändningar mot att låta kommunen delta i vetenskapliga studier som innebar att olika

grupper gavs olika nivåer på insatser och vissa kanske inte gavs några insatser alls. I de fall där perspektivsamordnarna såg detta som ett etiskt dilemma hade de valt att å kommunens vägnar tacka nej till att delta i studien eftersom de menade att upplägget inte var förenligt med deras värdering om likabehandling.

5.3.4 Professionell kunskap

Perspektivsamordnarnas professionella kompetens består dels av utbildning och arbetslivserfarenhet men också till stor del av forskningen eller diskursen som de tar del av från det akademiska fält de tillhör. Perspektivsamordnarna pratar om vad folkhälsovetare fokuserar på nuförtiden eller vad som är aktuellt inom mänskliga rättigheter-området. Utöver sin professionella sakkunskap inom sitt perspektiv tar de också upp vikten av att förstå den kommunala organisationen och det politiska systemet samt hur de kan navigera i det. Flera betonar också att en viktig del av deras professionella kompetens kommer från den erfarenhet de fått av att arbeta med tvärsektoriella värdefrågor. De kan uttrycka det som att de lärt sig mycket som de inte hade kunnat läsa sig till och som är viktigt i deras uppdrag. Perspektivsamordnarna anser generellt att de har en omfattande professionell kompetens som är betydelsefull för deras arbete, men att andra kanske inte alltid uppfattar det så. En perspektivsamordnare säger följande om hur hon menar att hennes och andra perspektivsamordnares kompetens ofta undervärderas:

Dessutom uppfattas det emellanåt som att man är som en glad entusiast. Men det är ju rätt mycket som man ska ha koll på, både vad gäller lagstiftning, konventioner, forskning, omvärldsbevakning. Det händer mycket. Ibland uppfattas vi som ett lättviktigt område. Jag skulle nog säga att det här är ett av de mest komplexa områdena att göra ett framgångsrikt arbete inom.

Överlag upplever perspektivsamordnarna att deras sammantagna professionella kompetens är något de kan lita sig mot och gå till för vägledning vid etiskt svåra frågor. Samtidigt kan den professionella kunskapen även bidra till att skapa etiska avvägningar och värderingskrocker. En perspektivsamordnare berättade att när hon började sin tjänst så insåg hon snabbt att det fanns en stor skillnad i kommunens mer traditionella arbete med det perspektiv som hon ansvarade för jämfört med de tankar och resonemang som hon hade med sig från sin nyligen avslutade universitetsutbildning på ämnet. Det hon hade lärt sig på utbildningen fick henne att känna att hon delvis arbetade med fel frågor i kommunen och ibland kanske till och med bidrog till att cementera vissa problem. Det innebar en etisk konflikt som präglade hennes första tid på tjänsten. Först efter omfattande etiska reflektioner själv och med andra kunde

personen landa i att arbetet på det stora hela hade positiva effekter och därför var moraliskt försvarbart att fortsätta med.

Som sagts här ovan fungerar den professionella kunskapen som en vägledning i etiska frågor. Några få av de intervjuade säger uttryckligen att de i etiska frågor lutar sig mot en utbildning eller liknande för att avgöra vad som är rätt. Ännu fler säger däremot att de när de ställs inför ett etiskt dilemma utgår från vad det finns för behov, vad som fungerar, vad som ger resultat. Denna sorts resonemang framförs utan någon problematisering av hur de kan veta vad som fungerar eller objektivt bedöma de viktigaste behoven eller mest önskvärda resultaten. Det framstår som bedömningskriterier som "sitter i ryggmärgen" och som kommer från utbildning och professionell erfarenhet. Följande är ett citat från en perspektivsamordnare som tydligt exemplifierar den professionella kunskapens betydelse som omedvetet etiskt rättesnöre:

Om du har en kunskap om och en syn på hur ett samhälle bör byggas så blandar du inte in politiken utan ser bara: vad mår människan, individen, bra av... Då vet du vilka områden, vilken fråga, vad det är som är viktigt.

5.3.5 Förvaltningen

Samarbetspartners och kollegor inom förvaltningen är inte en grupp som finns med i den positionsmodell som redogjorts för i analysramen, men de visade sig i intervjuerna vara en ytterst betydelsefull grupp. Näst efter samhällsmedborgare och politiker är det gentemot andra anställda inom förvaltningen som perspektivsamordnarna känner störst etiskt ansvar. Det kan formuleras som en känsla av ansvar för att vara en bra lagspelare och bidra till att arbetet i förvaltningen i stort fungerar bra. Perspektivsamordnarnas arbete är relativt självständigt eller till och med ensamt och då kan kollegor inom förvaltningen bli extra viktiga.

Som redogjorts för är en viktig värdering för perspektivsamordnarna att ha möjlighet att göra ett bra jobb, samtidigt kan det vara svårt att bedöma vad det innebär i praktiken. När det gäller att känna sig nöjd med det arbete de gör lyfter många av de intervjuade fram just uppskattning från kollegor. Om samarbetspartners eller medarbetare i förvaltningen är nöjda kan det ses som ett kvitto på att de gjort ett bra jobb. Det ses också som ett bra jobb när andra inom förvaltningen förstår, engagerar sig i och arbetar med frågorna. Flera av de intervjuade säger uttryckligen att det viktiga för dem inte är att framgångar med perspektiven är direkt kopplat till deras arbete. De kan till och med vara extra nöjda om frågorna lever och arbetas med även utan att de behöver vara där och dra.

Perspektivsamordnarna har ofta en tydlig roll som länk mellan politikernas mål och förvaltningens sakverksamheter. Att ha ett formellt uppdrag att stötta chefer eller verksamheter bidrar till känslan av etiskt ansvar och potentiell etisk stress. De intervjuade kan känna att kollegor ”ute i verksamheterna” ibland har det svårt och känna ett stort ansvar för att lyckas stötta dem. Viljan att underlätta för sina kollegor kan upplevas som svår eftersom det riskerar att krocka med perspektivsamordnarens egentliga uppdrag att driva på arbetet med ett visst perspektiv. Några av perspektivsamordnarna, framförallt de som arbetar med normkritik och mänskliga rättigheter, menar att deras områden inte passar in i den traditionella förvaltningen. För att motverka diskriminerande strukturer vill de ifrågasätta och tänka utanför ramarna och det kan övriga i förvaltningen uppfatta som ansträngande eller problematiskt:

Vi blir som främmande fåglar i de här fyrkanterna som vi befinner oss i... Det är svårt att få acceptans och vara inne i fyrkanten och samtidigt få möjlighet att utveckla den eller utmana och tänja på den.

Perspektivsamordnarna kan uppleva att de hamnar i kläm mellan politikernas krav och verksamheternas upplevda möjlighet att uppfylla dessa. Denna spänning kan ses som en naturlig del av uppdraget men blir en etisk utmaning när perspektivsamordnaren upplever det som moraliskt fel att pressa sakverksamheterna så mycket som förväntas i rollen. En perspektivsamordnare beskriver att hon har en dubbel roll i att lyssna in verksamheternas situation och förmedla uppåt till politikerna, samtidigt som hon till verksamheterna försöker förmedla en förståelse för de politiska besluten. Även om perspektivsamordnarna ofta tycker att verksamheterna kan bli bättre på att arbeta med tvärsektoriella värdefrågor uttrycker de flesta en förståelse för de krav som övriga kollegor arbetar under, som framgår av detta citat:

Det som är prio för cheferna är ju att bedriva verksamhet, att den fungerar, att den rullar. Och sen kommer någon jobbig person från sidan och frågar 'har ni kvalitetssäkrat er service utifrån de här och de här perspektiven'... Så jag tror inte att det handlar om att det är onda människor som inte vill väl utan jag tror att det handlar om att man upplever att man inte har tid för man vet kanske inte vad det konkret skulle innebära.

Den etiska laddningen är tydligt i citatet ovan. Förvaltningskollegorna ses inte bara som ointresserade utan potentiellt onda om det skulle vara så att de avstår från att arbeta med perspektiven utan godtagbar anledning.

Vissa perspektivsamordnare upplever ett brett stöd från både ledning och förvaltningen i stort för sina frågor medan andra upplever ifrågasättande och motstånd. Upplevt motstånd kan handla om att någon uttryckligen förklarar sig skeptisk men det kan också vara personer som uttrycker sig positivt men sedan ”*händer det ingenting*”, som en perspektivsamordnare uttrycker det. Flera av de intervjuade pratar om ett subtilt motstånd som inte alltid syns. Ibland rör skepsisen själva sakfrågan (som jämställdhet eller barns rättigheter), men det kan också handla om att perspektivsamordnarnas arbete ses som en extra börda utöver det ”riktiga” arbetet. En perspektivsamordnare beskriver svårigheten med att få med sig sina förvaltningskollegor så här:

Det är svårt att nå fram och få den förståelsen för att detta inte är något lull, lull. Det här är inte något fritt valt arbete i mån av tid och resurser, utan detta är vad alla i [kommunen] ska jobba med hela tiden.

Att perspektivsamordnarnas arbete främst riktar sig mot förvaltningen gör dem väldigt beroende av hur mottagliga deras kollegor är. Den upplevda mottagligheten varierar beroende på sakområde och person. Vissa verksamheter, som socialtjänsten, är vana att diskutera frågor om värderingar och etik. Verksamheter inom samhällsbyggnad och miljö har ofta svårare att ta till sig frågor om mänskliga rättigheter och likabehandling. När det gäller samarbete på individnivå är en del personer lätta att få engagerade medan andra är mer skeptiska och svårövertalade. Perspektivsamordnarnas behov av att ha goda relationer även till kollegor som ifrågasätter värderingar eller insatser som perspektivsamordnaren själv brinner för kan här orsaka etiska spänningar.

Vissa perspektivsamordnare kopplar samarbetsviljan till individuella egenskaper och andra till omständigheter i förvaltningen. När samarbetsproblem tolkas i termer av att individer inte delar perspektivsamordnarens värderingar kan relationen till kollegorna upplevas som mer problematisk. I extremfallen kan det leda till öppna och direkta konfrontationer med personer med annorlunda värderingar och åsikter. Om bristande mottaglighet istället ses som en större fråga kopplat till saker som kunskap och prioriteringar upplevs relationen till kollegor som lättare att hantera. De olika perspektiven på samarbetsproblem som en individ- respektive strukturfråga kan finnas inom den enskilde perspektivsamordnaren som detta citat illustrerar:

[Samarbetet] är helt klart en utmaning, men jag vill inte säga att det beror på personerna, det beror mer på systemet. [Paus] Självkänt kan det bero på personerna också, men i huvudsak tror jag att det beror på system.

I princip alla perspektivsamordnare möter en blandning av positiva och negativa attityder, men det finns stora skillnader i hur de tolkar den övriga förvaltningens inställning. Det har i sin tur stor påverkan på hur de upplever samarbetet med sina kollegor och etiska spänningar kopplat till det. Vissa av perspektivsamordnarna tolkar kollegornas motstånd eller bristande samarbetsvilja som att dessa hyser en inneboende misstro mot eller bristande förståelse för det aktuella perspektivet. Även när brist på kunskap och tid tas upp kan det kallas ursäkter som de skulle kunna arbeta runt. Denna tolkning leder lätt till konfrontation och etiska spänningar. På den motsatta sidan finns de perspektivsamordnare som har inställningen att i princip alla är mottagliga och att en upplevd brist på samarbetsvilja bara handlar om tajming och lyhördhet från deras egen sida. För de senare perspektivsamordnarna blir dessa situationer inte så etiskt laddade och därför lättare att hantera. Så här resonerar en perspektivsamordnare som företräder det senare synsättet:

Det är klart att alla har ju inte mina frågor högst upp på agendan hela tiden. Eller våra frågor. Men jag tänker att det är så det är. Det måste man ha med sig att det finns inga frågor som är så viktiga att de alltid får vara prio, hela tiden, överallt, för alla... Det går inte att driva alla förändringsprocesser samtidigt.

Ibland uppstår etiska spänningar gentemot kollegor för att perspektivsamordnarens värderingar eller syn på frågorna krockar med de hos andra inom förvaltningen. Ibland kunde det beskrivas som relativt oproblematiska utifrån att olika verksamheter naturligt har olika perspektiv. Till exempel att vissa yrkesgrupper ser människor och deras problem uppdelat medan det för perspektivsamordnarna själva är viktigt att se människan som en helhet. Ibland kunde perspektivsamordnarna dock hamna i diskussioner eller konflikter med kollegor som inte upplevdes dela viktiga värderingar gällande etik eller människosyn. De här situationerna kunde upplevas som jobbiga att hamna i och flera intervjuade beskrev att de kunde bli personligt engagerade och upprörda över kränkande åsikter eller skild syn på frågornas betydelse. Dessa situationer var inte vanliga men kunde skapa stor etisk stress om perspektivsamordnaren kände sig obekvämt med att hantera situationen. Sammantaget menar majoriteten av de intervjuade att chefer och medarbetare i förvaltningen har som fokus att lyckas med sin kärnverksamhet och att de av olika anledningar kan ha svårt att även vara mottagliga för arbetet med tvärssektoriella värdefrågor, men att de gör sitt bästa.

Oavsett kollegornas inställning känner perspektivsamordnarna att det är deras eget ansvar att förhålla sig till kollegorna. Flera har en uttalad strategi att de vänder sig till hela förvaltningen

men sen medvetet väljer att samarbeta med dem som visar ett intresse. Därmed uppfyller de någon nivå av likabehandling och inkludering men undviker den etiska stressen av att behöva försöka övertala personer som är negativt inställda. Eftersom många inom förvaltningen har en pressad arbetssituation känner perspektivsamordnarna att det ligger på dem att förklara värdet och visa på vinster av att delta i utvecklingsarbete med perspektiven. Nedanstående citat är ett exempel där det tydligt framgår att perspektivsamordnarna inte känner att de kan ställa lika höga krav på kollegorna som på sig själva i samarbetet:

Då måste jag ha en förståelse för dem kanske mer än vad de har en förståelse för mig. Men jag måste ändå göra mig förstådd, annars kommer man aldrig nå varandra.

Även om de intervjuade kunde ha en hel del åsikter om politiker, ledning och samhällsmedlemmar så var det frågor som rörde kollegorna i förvaltningen som verkade mest känsliga. De intervjuade som hade synpunkter på kollegors etiska förhållningssätt eller beteende uttryckte ofta en tydlig tveksamhet att prata om det. Det kunde handla om att ställa försäkrande frågor om anonymitet till att rent fysiskt prata lägre. Relationen till kollegorna framstod genomgående som en betydelsefull etisk fråga och en väldigt känslig sådan.

5.4 Etiska förhållningssätt

5.4.1 Etiskt ansvarstagande

Perspektivsamordnarna känner överlag ett klart större ansvar än vad som formellt ligger i deras roll. Många känner ett personligt ansvar för saker som att kommunen ska ha ett framgångsrikt arbete inom deras perspektiv eller för att vissa grupper ska få tillgång till sina rättigheter. Detta samtidigt som de säger att de vet att det egentliga ansvaret ligger på politikerna och cheferna i organisationen. Känslan av moraliskt ansvar, och ibland skuld, var starkare hos de som jobbar mot en specifik målgrupp snarare än de som arbetar mer övergripande.

Det personliga moraliska ansvaret kan kännas betungande och många perspektivsamordnare har fått lära sig att begränsa ansvars känslan till en nivå som stämmer bättre överens med det formella uppdraget. För flera var detta en pågående utmaning. Om någon insats rann ut i sanden eller gick för långsamt kan de lätt känna att det är ett misslyckande som de bär det personliga ansvaret för. Andra har en mer accepterande inställning och ser det som att de bara kan göra sitt bästa och att det i slutändan hänger på vad organisationen är redo för. Dessa

olika inställningar innebar en stor skillnad i hur mycket respektive lite etisk stress som de intervjuade upplevde.

5.4.2 Handlingsalternativ vid dilemman

Som redogjorts för i teoridelen är tjänstemäns fyra huvudsakliga handlingsalternativ vid etiska dilemman följande: förhålla sig lojal till den politiska styrningen, protestera öppet, lämna sin tjänst (sorti) eller obstruera och dolt motverka styrningen. Perspektivsamordnarna känner överlag ett stort ansvar gentemot politiska mål och beslut och kan sägas ha lojalitet som sitt utgångsläge. Det finns en stark uppslutning kring att låta politiker och inte enskilda tjänstemäns åsikter styra. Även när de upplever att politiker ”tycker fel” så förhåller de sig försiktigt till att påverka politiskt. Att protestera öppet är också ett vanligt använt handlingsalternativ. Många perspektivsamordnare känner en möjlighet att lyfta avvikande åsikter gentemot överordnade och få det mottaget på ett bra sätt även om de inte vinner gehör. Att många utnyttjar möjligheten till protest kan också kopplas till att flera anser att det är en moralisk plikt att säga till när de upplever att ett beslut inom deras område är fel.

Att obstruera eller motverka styrning är kanske det mest etiskt känsliga handlingsalternativet och förekom knappt i intervjuerna. Det gavs inga exempel på obstruktion för att förhindra saker i verksamheten men däremot resonemang om att som perspektivsamordnare ”arbeta runt” politiska beslut. Det motiverades då med hänvisning till uppdraget eller samhällsmedlemmarnas bästa. Nedanstående ändå ganska försiktiga citat var det tydligaste exemplet i intervjuerna på obstruktion som handlingsalternativ om ett politiskt beslut inte ligger i linje med perspektivsamordnarens egna värderingar:

Då kan man förhålla beslut, eller man kan göra jättemycket. [paus] Eller inte förhålla beslut, men man kan komma runt det ganska långt. Tycker en del.

Sorti, att lämna sin tjänst, var av förståeliga skäl inte ett handlingsalternativ som just dessa perspektivsamordnare valt att använda sig av. Däremot fanns det personer som funderat på att sluta av etiska skäl men valt att stanna. Det var också ett mycket framträdande alternativ i resonemang om etiska dilemman. Överlag såg perspektivsamordnarna valet att stanna kvar på sin tjänst som ett etiskt ställningstagande. Många framhöll att det för deras tjänst var avgörande att dela kommunens och uppdragets värderingar. Om de inte längre gör det så borde de ta konsekvenserna och sluta. Som en perspektivsamordnare sammanfattade det:

Det uppdrag jag har är att göra det jag gör. Love it or leave it.

Som framgått upplever de flesta få skarpa etiska dilemman eller värderingskonflikter inom sitt uppdrag. Det verkar bero på att perspektivsamordnarna delar de grundläggande värderingarna för uppdraget, har relativt stor handlingsfrihet och inte fattar beslut med direkta konsekvenser för enskilda individer. Däremot har de lätt att tänka sig situationer där arbetet skulle krocka med deras värderingar. Dessa hypotetiska etiska dilemman kretsar främst kring ändringar i politisk ledning. Till exempel att kommunen börjar styras av partier som inte delar perspektivsamordnarnas grundläggande värderingar eller som vill att de ska jobba på ett sätt som strider mot deras principer. De som beskrev dessa scenarion menade att det vore omöjligt att utföra uppdraget i strid mot sina värderingar och att om scenariot inträffade skulle de lämna tjänsten. Vissa konstaterade att om en sådan politisk förändring inträffade skulle de antagligen inte behöva välja att lämna eftersom deras tjänst inte skulle finnas kvar under en sådan politik. Även om de återgivna scenerierna var hypotetiska sågs de inte som orealistiska. Perspektivsamordnarna kunde ge exempel på partier eller ledamöter i kommunfullmäktige som inte delade deras grundläggande värderingar. Flera hade sett motioner eller förslag från politiker som de inte upplevde sig kunna ställa upp på om de röstats igenom.

5.4.3 Att prata om etik

Även om de intervjuade själva såg på sina perspektiv som etiska frågor och att det var en viktig drivkraft för dem så kunde de värja sig för att prata om frågorna i termer av etik och värderingar. En perspektivsamordnare som ville distansera sig från det etiska perspektivet beskrev det så här:

Det är inte så enkelt som att [mänskliga rättigheter] bara är en värdegrund. Jag tycker, eller vi känner. Det finns ratificerade internationella avtal som Sverige som stat har skrivit på. De avtal som vi skrivit på är värderingar för mig, värderingar som jag delar. Men jag tycker inte det ska vara för mycket det. För ligger det bara på värderingar så kan ju det ändras. Det måste vara lagstadgat, fastställt på något sätt.

Flera upplever att det är svårt att diskutera etik inom ramen för uppdraget eftersom människor ofta har väldigt olika syn på frågor som mänskliga rättigheter, människosyn, jämlikhet m.m. Därför kände många att även om det är fel att helt bortse från den etiska aspekten så fungerar det bättre att hänvisa till lagar, riktlinjer och politiska beslut för att få med sig andra. Här är ett exempel på detta synsätt:

Det är ju värderingar... Men om jag skulle argumentera för likabehandling skulle jag hänvisa till en lag snarare än till etik och moral, även om lagen hänger ihop med det.

Villigheten att koppla perspektiven till etik och värderingar handlar också om frågans status. Jämfört med till exempel folkhälsofrågan upplevde de som arbetade med mänskliga rättigheter i högre grad att deras arbete inte tas på allvar av andra i förvaltningen. Frågan kan lätt upplevas som ”fluffig” och de själva som glada entusiaster. Därför ville vissa gärna distansera sig från bilden av någon som drivs av personlig övertygelse och engagemang för att istället betona kunskap och professionalism. Att kunna hänvisa till lagtexter och konventioner upplevs kunna ge arbetet en annan pondus än referenser till etiska resonemang. En perspektivsamordnare som drog sig för att diskutera sitt perspektiv som en etisk fråga uttryckte sig så här om hur hon vill att andra ska se på arbetet med hennes perspektiv:

Att detta är ett kunskapsområde. Här finns det tydlighet och ramar och regler på samma sätt som att det finns Plan- och bygglagen och annat. Det är ett kunskapsområde, det bygger inte bara på något jag känner.

Att prata om frågorna i andra termen än etik kan upplevas som framgångsrikt när det handlar om att övervinna motstånd eller ifrågasättande, men även annars. Etik och värderingar kan till exempel ses som en för icke-konkret ingång. Gentemot andra inom förvaltningen kan det upplevas som mer effektivt att istället prata om sitt perspektiv utifrån mer verksamhetsnära frågor om bemötande och likvärdig service. Det kan göra att andra lättare kan koppla frågorna till sitt eget arbete, som följande citat är ett exempel på:

Alla är för mänskliga rättigheter. Men börjar man prata om att du inte kan säga att du har god kvalitet på din service om du inte har kvalitetssäkrat utifrån ett jämställdhetsperspektiv ... Då börjar man tänka på det i andra termer, det blir mer konkret vad man faktiskt kan göra.

5.4.4 De egna värderingarna

Redan innan de tillträdde tjänsten hade en klar majoritet av perspektivsamordnarna ett eget engagemang för sitt aktuella perspektiv. Det var också generellt något som bidrog till att de hamnat på tjänsten. Arbetet i sig ledde sedan oftast till att deras intresse och engagemang för frågorna fördjupades. Några upplever att arbetet har förändrat deras värderingar i och med att de har fått mer kunskap eller möjlighet att reflektera över frågorna. De flesta upplever att de mer har utvecklat de värderingar de redan hade. Följande är en ganska typisk kommentar kring huruvida arbetet förändrat den intervjuades värderingar:

Inte förändrats i den bemärkelsen att de bytt riktning eller så utan mer kanske fördjupats och nyanserats.

När det gäller de egna värderingarnas betydelse för uppdraget ges en delad bild. De flesta delar värderingen att deras arbete ytterst borde styras av politiska beslut och inte av deras egna värderingar. Samtidigt säger de att deras egna åsikter och värderingar otvivelaktigt påverkar hur arbetet utformas. Som en av de intervjuade svarar på frågan om betydelsen av egna värderingar:

Ja gud ja, det är ju faktiskt jätteviktigt. Det konstiga är ju att det är viktigt på ett outtalat sätt.

Den personliga moraluppfattningens upplevda betydelse kan vara en anledning till att många framhåller vikten av att vara medveten om sina värderingar. Andra menar att även om etik och värderingar är viktiga så spelar just deras privata värderingar inte så stor roll. Detta eftersom de flesta som valt att jobba med den här typen av frågor har liknande värderingar när det gäller grundläggande principer om allas lika värde och vikten av mänskliga rättigheter. Flera menar att för att kunna ha deras typ av uppdrag måste du personligen dela den här typen av värderingar.

Utöver att den personliga moralen påverkar hur perspektivsamordnarna utformar sitt arbete ger deras etiska övertygelse och engagemang för frågorna dem drivkraft och entusiasm att sprida till andra. Det kan vara farligt eftersom det skapar etisk stress och driver dem att ta på sig för mycket vilket flera behövt lära sig att hantera. Men överlag beskrivs det egna engagemanget i frågorna som något positivt och värdefullt eller till och med nödvändigt.

6 Slutsatser

6.1 Värderingar och principer

- *Vilka värderingar och etiska principer har perspektivsamordnarna kopplat till sitt uppdrag?*

I analysramen presenterades en fyrfältare som delar in värderingar utifrån process (hur) och substans (vad) respektive passivt (inte göra fel) och aktivt (göra rätt). De värderingar och principer som perspektivsamordnarna har kan sorteras in i fyrfältaren på följande sätt:

Figur 4, Sammanfattning av analys av förvaltningsetikens innehåll

		Etikinnehållets karaktär	
		Passivt	Aktivt
Etikens innehåll	Process	<ul style="list-style-type: none">• Likabehandling• Saklighet och objektivitet• Effektivitet – gentemot resurser	<ul style="list-style-type: none">• Delaktighet/inflytande• Inkludering - individnivå• Lyfta kritik• Normkritik• Effektivitet – gentemot mål
	Substans	<ul style="list-style-type: none">• Positiv människosyn• Förutsättningar att utföra sitt arbete på bra sätt	<ul style="list-style-type: none">• Alla människors lika värde• Jämlikhet• Inkludering – samhällsnivå• Utsatta gruppers rättigheter

Som kan ses ovan så fördelar sig perspektivsamordnarnas värderingar någorlunda jämnt i antal inom samtliga fyra kategorier men med en viss övervikt för processvärderingar samt aktiva värderingar. Däremot varierar de enskilda principerna i omfattning och betydelse. Perspektivsamordnarna nämner fler processvärderingar än substansvärderingar men det är tydligt utifrån deras resonemang att substansvärderingarna upplevs som viktigare. Med andra ord ligger deras fokus på värderingar om arbetets innehåll och resultat. Till stor del handlar det om att principen om allas lika värde är den övergripande värdering de utgår från och som många av de andra värderingarna kan härledas till. I princip alla perspektivsamordnare pratar utförligt om allas lika värde men exemplen på processvärderingar är överlag färre och mer kortfattade. Även om det är viktigt för perspektivsamordnarna hur arbetet utförs så är det viktigaste vad som faktiskt blir gjort och vad det får för resultat för deras målgrupp.

När det gäller passiva och aktiva värderingar finns det en klar övervikt i antalet aktiva värderingar, en tendens som märks ännu tydligare i de intervjuades resonemang. Perspektivsamordnarna känner ett mycket större ansvar för att göra rätt än för att undvika att göra fel. Att de gärna anstränger sig för att uppnå bättre resultat, eller göra mer rätt, är inte konstigt givet att perspektivsamordnarna generellt arbetar med frågor som de själva brinner för. De vill uppnå resultat eftersom det handlar om värderingar och mål de tror på. De intervjuade behöver inte heller själva få äran utan kan vara lika nöjda, om inte mer, när det är andra inom förvaltningen som driver arbetet. Eftersom de inte är fokuserade på äran är det kanske inte heller konstigt att de inte motiveras av att undvika kritik.

Inom kategorin passiva processvärderingar återfinns principerna med starkast koppling till det traditionella tjänstemannaidealet. Värderingar som att inte särbehandla eller vara partisk och att inte slösa med skattepengar. För varje passivt processvärde verkar det finnas ett relaterat aktivt processvärde. I linje med de aktiva värderingarnas dominans är det aktiva processvärdet ofta mer framträdande än den passiva varianten. Det tydligaste exemplet är den klassiska förvaltningsetiska principen om effektivitet. En av de intervjuade lyfte vikten av att hålla igen och inte slösa med skattebetalarnas resurser medan majoriteten betonade vikten av att använda existerande resurser för att nå så goda resultat som möjligt. På samma sätt omvandlas principen om likabehandling till proaktiva värderingar om inkludering, delaktighet och normkritik. Principen om att sakligt implementera politiska beslut balanseras mot en upplevd plikt att lyfta eventuella farhågor eller invändningar. Sammantaget dominerar de aktiva substansvärdena som innehåller de principer och visioner som perspektivsamordnarna vill arbeta för att uppnå.

Uttryckt i allmänhetiska termer är perspektivsamordnarna tydliga konsekvensetiker med inslag av regeletik men nästan ingen dygdetik. Att vara goda personer ses som mindre viktigt än att uppnå goda resultat. Viss hänsyn ska tas till etiska principer men det viktigast är inte om de följt vissa riktlinjer eller regler utan att arbetet får positiva konsekvenser för människorna de arbetar för. När det gäller rättvisa och omsorg så väger omsorg tyngst. Ibland spelar rättvisa in, så som rättvisa mellan olika individer i målgrupper de arbetar med, men omsorg om utsatta grupper väger generellt tyngre. Perspektivsamordnarna pratar snarare om rättigheter än rättvisa med fokus på att olika grupper ska få tillgång till rättigheter som förbättrar deras livskvalitet.

Perspektivsamordnarnas värderingar skiljer sig på många punkter från det traditionella tjänstemannaidealet men innefattar även flera principer som associeras med offentligt etos. Lundquist menar att i svensk förvaltning dominerar generellt klassiska processvärderingar som opartiskhet, rättvisa och rättsäkerhet. Det är inte fallet för de undersökta perspektivsamordnarna. För perspektivsamordnarna väger substansvärdena allra tyngst och processvärdena hamnar i bakgrunden. Opertiskhet tas upp och rättvisa nämns men nästan i förbifarten. Rättsäkerhet diskuteras inte alls vilket säkert beror på att uppdragen är utformade mer för att åstadkomma skillnad i samhället än att behandla en mängd individuella fall. Lundquists oro för att den svenska förvaltningsetiken domineras av ekonomivärden kommer tydligt på skam när det gäller denna grupp. Även om perspektivsamordnarna tycker det är viktigt med effektivitet och resurshushållning ligger fokus på att uppnå resultat för medborgarna/målgruppen och inte på att förhålla sig till ekonomiska värden.

Givet perspektivsamordnarnas särskilda roll och uppdrag är det inte förvånande om de står ut inom gruppen tjänstemän när det gäller värderingar. Perspektivsamordnarna utmärks mer av personligt engagemang och sakkunskaper inom perspektiven snarare än en särskild tjänstemannakompetens. Då är det inte underligt att värderingar kopplat till utsatta grupper och att förbättra människors livsvillkor väger tyngre än byråkratiska principer om rättsäkerhet och service. Däremot känns flera av perspektivsamordnarnas värderingar igen från Nikkus studie (1999) av etik på kommunal nivå (till exempel respekt för självbestämmande, delaktighet, ansvar för kollegor och jämställdhet). Det är möjligt att de undersökta perspektivsamordnarna ligger närmare dessa värderingar jämfört med den identifierade statliga värdegrunden för att det handlar om kommunala verksamheter eller för att det handlar om personer i etikintensiva verksamhetsområden. Studien gjorde inte uttalat skillnad på olika tjänstemannanivåer eller sakområden vilket gör det svårare med jämförelser.

6.2 Grundrelationer och spänningar

- *Vad har perspektivsamordnarna för grundläggande etiska relationer att ta hänsyn till och vilka etiska spänningar upplever de kopplat till detta?*

Genomgången av de etiska utmaningar och avvägningar som perspektivsamordnarna ställs inför har utgått från Lundquists positionsmodell, se nedan. Den visar vilka relationer som förväntas vara betydelsefulla vid etiska övervägningar i en grov gradering av betydelse.

Figur 5, Sammanfattning av Lundquists positionsmodell

Lundquists positionsmodell			
Lagen	Överordnade	Samhällsmedlemmar	Professionell kunskap
Grundlagar	Politiker	Allmänintresset	Utbildning
Allmänna förvaltningslagar	Förvaltningsledning	Särintressen	Praktisk erfarenhet
Specifik lagstiftning	Närmsta chef	Klient/brukarintresse	Forskning
Regler		Utsatta grupper	

Även om de etiska grundrelationerna för perspektivsamordnarna till viss del överensstämmer med Lundquists modell så finns det även vid bara en snabb överblick tydliga skillnader. Skillnaderna illustreras i nedanstående figur.

Figur 6, Sammanfattning av Perspektivsamordnarnas etiska grundrelationer

Perspektivsamordnarnas etiska landskap				
Överordnade	Samhällsmedlemmar	Förvaltningen	Professionell kunskap	Lagen
Politiker	Kommuninvånarna som uppdragsgivare	Nära kollegor	Akademisk utbildning	Lagar rörande mänskliga rättigheter
Ledning	Kommuninvånarna som målgrupp	Andra tjänstemän	Forskning/diskurs	Lagar för sakområden
Politiska mål	Utsatta grupper/ individer	Sakverksamheter	Professionell erfarenhet	Internationella konventioner
Resursfördelning			Förvaltningskunskap	

I Lundquists modell sätter lydningen mot lagen de skarpaste ramarna för tjänstemäns etiska avvägningar följt av lojalitet mot överordnade och hänsyn gentemot samhällsmedlemmar. Beaktande av professionell kunskap finns med men ses inte som lika betydelsefullt. För perspektivsamordnarna är det istället överordnade, eller den politiska styrningen, följt av hänsyn till samhällsmedlemmar som de främst förhåller sig till och känner ett moraliskt ansvar gentemot. Den professionella kunskapen finns med men har en delvis annan roll än i Lundquists modell och lagen hamnar längst ner på listan över vad som formar tjänstemännens etiska avvägningar. Den kanske största skillnaden är kategorin förvaltningen som inte finns med i Lundquists modell men som är en av de mest betydelsefulla för perspektivsamordnarnas etiska utmaningar och avvägningar. Med förvaltningen avses de tjänstemän

inom den kommunala organisationen som perspektivsamordnarna arbetar tillsammans med eller gentemot för att lyckas med sitt uppdrag. Perspektivsamordnarna känner stort moraliskt ansvar gentemot denna grupp och interaktionen med kollegorna är en betydande källa till moraliska dilemman och frustration.

Lojalitet mot överordnade är ett tydligt perspektiv i de intervjuades etiska resonemang. Att följa politiska beslut är inte bara ett krav i arbetet utan ses även som rätt ur ett moraliskt och demokratiskt perspektiv. Överordnade innebär här generellt politiker, vilka förekommer mer i tjänstemäns etiska resonemang än cheferna. Det kan förstås utifrån att perspektivsamordnarna generellt har ett stort handlingsutrymme och relativt låg grad av chefsstyrning. I min modell över perspektivsamordnarnas etiska landskap har jag valt att explicit skriva ut politiska mål och resurstilldelning eftersom det är tydliga aspekter som perspektivsamordnarna relaterar till utöver löpande kontakt med chefer och politiker. De politiska målen är i praktiken ofta okomplicerade att förhålla sig till eftersom de överensstämmer med perspektivsamordnarens egna värderingar. Resurstilldelningen ses däremot nästan aldrig som tillräcklig för att nå så långt som perspektivsamordnaren önskar och bristande resurser är en vanlig orsak till etiska spänningar.

Precis som i Lundquists modell visar perspektivsamordnarna samhällsmedlemmarna stor hänsyn. Men istället för en uppdelning i allmänintresse och särintressen så utgår resonemangen från kommuninvånarna som uppdragsgivare respektive målgrupp. Omtanken om utsatta grupper är särskilt uttalad och ännu mer när perspektivsamordnaren har formellt ansvar för en sådan grupp. När perspektivsamordnarna har mer direkt kontakt med kommuninvånarna förekommer fler etiskt svåra situationer. Det ligger väl i linje med tidigare forskning om tjänstemän och etikintensiva områden som pekar på just kontakten med medborgare som en stor orsak till etiska utmaningar.

Perspektivsamordnarnas uppdrag handlar till stor del om att påverka den övriga förvaltningen och därför är relationen till kollegorna avgörande för deras arbete. Lundquist har gett tjänstemännens etiska grundrelationer i positionsmodellen ett kännetecknande ledord (lagen - lydnad, överordnade - lojalitet, samhällsmedlemmar - hänsyn, professionell kunskap - beaktande). I samma anda skulle jag vilja karaktärisera relationen mellan perspektivsamordnarna och den övriga förvaltningen som präglad av samspel. Ordet samspel är tänkt att visa på att det är en mer jämlik relation än gentemot till exempel politiker, men också mer

komplex eftersom samspel lämnar öppet för fler handlingsalternativ än lojalitet eller lydnad gör. Samarbete hade varit ett möjligt ord men samspel passar bättre utifrån att perspektivsamordnarna snarare förhåller sig till och arbetar gentemot övriga delar av förvaltningen än vad de kan sägas samarbeta mot gemensamma mål.

Relationen till kollegorna kan skapa etiska spänningar och konflikter om de ifrågasätter eller inte stöttar perspektivsamordnarnas uppdrag och värderingarna bakom. Samtidigt är de en av de främsta källorna för positiv bekräftelse till perspektivsamordnarna. Rollen som länk mellan politiska beslut och deras förverkligande inom sakverksamheterna gör det som upplagt för att perspektivsamordnarna ska hamna i kläm. De går ofta en svår balansgång mellan förståelse för och krav på kollegor inom förvaltningen. Rollen som perspektivsamordnare inbjuder till viss del till den här typen av etiska spänningar men samtidigt spelar perspektivsamordnarnas egna tolkningar och inställning till kollegorna stor roll. Perspektivsamordnare som tolkar bristande respons som felaktiga åsikter eller värderingar hos kollegorna kan uppleva en etisk stress som gör arbetet mer ansträngande. En perspektivsamordnare som möts av samma svaga respons men istället ser det som en naturlig följd av att prioriteringar skiftar över tid och sin egen tajming gentemot sakverksamheterna upplever inte samma etiska spänning. Tolkningen innebär stor skillnad för hur mycket upplevd etisk stress som perspektivsamordnaren behöver lägga energi på att hantera.

Den professionella kunskapen spelar en mycket större roll i etiska frågor för perspektivsamordnarna än vad den gör i Lundquists modell. I hans modell beskrivs relationen som att tjänstemän beaktar professionell kunskap. För perspektivsamordnarna kan det snarare beskrivas som att de vägleds av den. Den professionella kunskapen framstår som det som perspektivsamordnarna främst lutar sig mot vid etiska frågeställningar, även om de kanske pratar om det som erfarenhet, det man vet är rätt eller liknande. Samtidigt som den professionella kompetensen upplevs som väldigt betydelsefull av perspektivsamordnarna kan den undervärderas av personer som ser arbetet som drivet av känslor och åsikter.

De akademiska fält och yrkesgrupper som perspektivsamordnarna tillhör sysslar inte bara med teknisk och praktisk kunskap utan berör även synen på människan och samhället. Därför är det kanske inte konstigt att perspektivsamordnarna där kan hitta vägledning i etiska frågor. Den professionella kunskapen framstår sammantaget som en mycket viktig pelare för perspektivsamordnarna att kunna luta sig mot. När lagar, överordnade, kollegor och

samhällsmedlemmar generellt ställer motstridiga och ibland svåra krav på perspektivsamordnarna så kan den professionella kunskapen fungera som en välbehövlig vägledning eller etisk kompass i deras komplexa uppdrag.

I Lundquists texter framstår lagen som något som kan skapa etiska avvägningar men också minska dem eftersom lagen sätter regler som generellt ska lydats. I perspektivsamordnarnas värld är lagen mer frånvarande men kan fungera som ett verktyg för att minska den etiska laddningen i frågor. Perspektivsamordnarnas områden inbjuder naturligt till etiska diskussioner. Det kan upplevas som besvärligt om till exempel kommuninvånare eller kollegor inte ställer sig bakom de etiska principer som perspektivsamordnaren ska främja. Genom att hänvisa till lagstiftning eller politiskt beslutade riktlinjer kan perspektivsamordnaren undvika dessa etiska diskussioner. Perspektivsamordnarna är själva mycket medvetna om den etiska aspekten av deras uppdrag och den är viktig för dem, samtidigt vet de att etiska frågor till sin natur är känsliga. Att övertyga andra personer att på djupet omfamna värderingar som rör grundläggande moral och människosyn är svårt och ansträngande. I det dagliga arbetet kan det därför underlätta att hänvisa till lagstiftning och konventioner istället för att gå in i diskussioner om etik.

6.3 Förhållningssätt

- *Vilka förhållningssätt använder sig perspektivsamordnarna av vid de etiska utmaningar de upplever i sitt arbete?*

Perspektivsamordnarna känner generellt ett stort moraliskt ansvar. Det går emot förutsägelsen i litteraturen att tjänstemän med ett abstrakt arbete med svåröverblickbara konsekvenser generellt känner en låg grad av ansvar. Detta kan bero på att abstraktionsnivån i arbetet balanseras upp av det djupa engagemang som perspektivsamordnarna känner. Som förutspås i etiklitteraturen kan det moraliska ansvaret kännas tungt och leda till en önskan om att minska den moraliska ansvarsbördan. För perspektivsamordnarna verkar det främst ske genom att försöka anpassa sin känsla av ansvar till den formella rollen och inte känna att allt ansvar ligger på deras egna axlar. Att försöka undkomma moraliskt ansvar genom att hänvisa till sin tjänstemannaroll kritiserar av till exempel Lundquist. Här sker dock begränsningen från en mycket hög nivå och de flesta perspektivsamordnarna känner fortfarande ett långt större ansvar än vad som kan förväntas utifrån deras formella roll.

Frågorna som perspektivsamordnarna arbetar med är värdeladdade och innebär en potentiellt nästan konstant etisk spänning i vardagen. Samtidigt upplever de intervjuade få konkreta etiska dilemman eller värderingskrockar i praktiken. Det kan som nämnts bero på att det strategiska arbetet ofta är relativt långt bort från medborgarna och konkreta konsekvenser. Det kan i sin tur innebära att etiska avvägningar uppstår mer i form av filosofiska frågor än konkreta dilemman. En annan anledning kan vara att perspektivsamordnarna delar de grundläggande värderingarna bakom sitt uppdrag och har ett stort handlingsutrymme inom det. Om du brinner för jämställdhet och får en tjänst där du, utifrån vad du bedömer blir bäst, får arbeta med frågan är det kanske inte konstigt om arbetet i det stora hela stämmer bra överens med dina värderingar.

Perspektivsamordnarnas agerande vid etiska dilemman ligger till stor del i linje med den existerande litteraturen som pekar på att lojalitet och sorti är de vanligaste alternativen som tjänstemän väljer. Protest är ett vanligare alternativ bland perspektivsamordnarna än i den generella förvaltningsetiska litteraturen. Det kan bero på att perspektivsamordnarna i sin roll har närmare till politiker och beslutsfattare och därmed större chans att lyfta invändningar. De är även förvaltningens experter på sitt perspektiv vilket ger dem en legitim plattform för att lyfta invändningar och få dessa tagna på allvar. Om perspektivsamordnarna inte känner att de har möjlighet att utföra uppdraget i linje med sina värderingar är att lämna tjänsten det självklara alternativet. Att stanna kvar är därför ett medvetet ställningstagande om att uppdraget går att kombinera med deras personliga moraluppfattning.

Grundpelarna i etisk kompetens kan utifrån litteraturen på ämnet sägas vara förmågan att identifiera etiska situationer, värdera handlingsalternativ och formulera samt stå för en ståndpunkt. Etisk kompetens är knappast ett begrepp som perspektivsamordnarna eller deras omgivning resonerar utifrån. Som framgått så upplever perspektivsamordnarna i studien att deras frågor är etiskt laddade men de kan ändå vara ovana vid att prata om värderingar och principer i sitt uppdrag. Överlag är det svårt att säga hur bra perspektivsamordnarna är vid att värdera etiska situationer och handlingsalternativ. En slutsats som kan dras om deras etiska problemlösning är att de vid osäkra lägen lägger störst vikt vid att värna sina målgrupper/utsatta grupper samt vid principen om likabehandling och allas lika värde. Det moraliska problemlösandet består ibland mindre av uttalade kritiska resonemang utan mer av ett heteronomt följande av principer. Ett tydligt exempel är de perspektivsamordnare som tackat nej till vetenskapliga studier där olika grupper ges olika insatser. Vetenskapliga studier

är något som antagligen många skulle tycka var acceptabelt eller till och med lovvärt ur ett etiskt perspektiv men som flera av de intervjuade tackade nej till. För dem fick eventuella fördelar av att delta i studien vika sig till förmån för principen om likabehandling, utan något större resonemang om för- och nackdelar med de olika alternativen.

Den absoluta majoriteten av perspektivsamordnarna hade redan innan de tillträdde tjänsten ett personligt engagemang för de frågor som de nu arbetar med. Det överensstämmer med tidigare studier på liknande tjänstemannatyper där en personlig övertygelse ses som ett viktigt verktyg för att lyckas med sitt uppdrag. Engagemanget och de personliga värderingarna går hand i hand. Enkelt uttryckt så är perspektivsamordnarna engagerade i till exempel barnrättsfrågor för att de tycker att barns rättigheter är en moraliskt viktig fråga. Perspektivsamordnarna beskriver också att det personliga engagemanget är en viktig drivkraft och källa till energi, samtidigt som det gör dem mer sårbara för etisk stress och att engagera sig för mycket.

Ett annat tydligt resultat som ligger i linje med tidigare forskning är att perspektivsamordnarna ser sina perspektiv som djupt etiska och värderingsladdade men ofta väljer att inte tala om dem på det sättet. Strategin att omvandla etiska principer till värdenutrala frågor om service och kvalitetssäkring känns igen från studierna på närliggande tjänstemannagrupper. I de politiska styrdokumenterna omnämns frågorna som värdefrågor och det är ofta en uttalad del av uppdraget. Det är alltså perspektivsamordnarna själva som väljer att tona ned den etiska aspekten därför att de upplever det som mer taktiskt att argumentera utifrån andra perspektiv.

Perspektivsamordnarna har starka egna värderingar men frågan är hur det påverkar deras uppdrag. Samtliga intervjuade har en relativt hög handlingsfrihet och möjlighet att påverka sitt arbete utifrån vad de tycker är viktigt. Samtidigt som värderingar påverkar deras arbete delar de flesta med gemensam utbildningsbakgrund och liknande roll samma övergripande värderingar. Det är helt enkelt svårt att hitta en jämställdhetsutvecklare som inte är för jämställdhet eller som påverkas av de rådande normerna inom jämställdhetsområdet. Det stämmer till viss del att det inte spelar så stor roll vad den enskilda perspektivsamordnaren som anställs har för värderingar, eftersom de andra potentiella kandidaterna antagligen hade liknande värderingar. Perspektivsamordnarnas etiska övertygelse är viktig men ligger ofta i linje med tjänsten de har. I praktiken innebär den starka egna övertygelsen oftast inte att

perspektivsamordnarna utmanar de politiska målen utan snarare att de anstränger sig hårdare för att lyckas med uppdraget de fått.

6.4 Avslutande diskussion

Genom denna studie har vi nu mer kunskap om vilka etiska utmaningar perspektivsamordnarna upplever och hur de förhåller sig till dessa. Där de undersökta frågorna överlappar litteraturen om liknande yrkesgrupper ligger resultaten till stor del i linje med tidigare forskning. Det kanske mest noterbara bland dessa resultat är att den här typen av tjänstemän har en stark övertygelse som de använder i sitt uppdrag, samtidigt som de gentemot andra hellre arbetar med frågorna utifrån värdeneutrala argument. Jämställdhet blir en fråga om service och icke-diskriminering en fråga om att följa lagar. Det hör också ihop med den professionella kunskapen som vägledning. När perspektivsamordnarna vägleds av professionell kunskap är det också sällan i form av medvetna resonemang med hänvisning till tydliggjorda principer som de fått med sig genom sin utbildning. Istället så göms de etiska resonemangen även här delvis i opolitiska och värdeneutrala uttalanden om objektiva behov och ”vad man vet är rätt”.

Perspektivsamordnarna som är ett verktyg för att arbeta just med värderingstunga frågor kan alltså också vara de mest drivande i att tona ned frågornas etiska aspekter. Som framgick i inledningen ses det ofta som ett krav på framgång för tvärssektoriella värdefrågor att en attitydförändring behöver ske i förvaltningen eller samhället i stort och det kan ses som en del av perspektivsamordnarnas arbete. Frågan är då vad som händer om perspektivsamordnarna aktivt undviker de diskussioner om etik som skulle kunna påverka människors värderingar.

Perspektivsamordnarna i denna studie skiljer ut sig från normen i den existerande litteraturen om allmän tjänstemannaetik på ett antal viktiga punkter. De fäster till exempel mindre vikt vid traditionella tjänstemannaetiska principer som rättssäkerhet och saklighet. Istället dominerar deras etiska kompass av aktiva processvärderingar. Den kritik som finns om att tjänstemän begränsar sitt ansvar till att följa regler stämmer inte för perspektivsamordnarna som överlag känner ett mycket stort etiskt ansvar, framförallt för vad resultatet för deras målgrupp blir i praktiken. Som konstaterats så skiljer sig perspektivsamordnarrollen starkt från den traditionella byråkratroll som den förvaltningsetiska litteraturen utgår från. Resultaten från denna studie kan därför nyansera bilden av tjänstemannaetik kopplat typ av roll och uppdrag.

För perspektivsamordnarnas uppdragsgivare kan det vara intressant att få bekräftelse på gruppens starka engagemang och övertygelse. Men också att veta att detta kanske inte är något de försöker sprida till resten av organisationen utan att de istället omvandlar värdefrågor till neutrala styrbegrepp. För den som vill anställa en perspektivsamordnare för att främja ett visst värde kan det vara bra att ha en medveten tanke kring hur de vill att värdet ska presenteras för övriga inom förvaltningen. Idag verkar det till stor del vara upp till den enskilda perspektivsamordnaren om mångfald eller inkludering ska ses som en fråga om allas lika värde eller bra kundbemötande. Det kan argumenteras för att denna avvägning borde vara en politisk fråga för de folkvalda att engagera sig mer i. I denna uppsats finns även utgångspunkter för att identifiera och underlätta potentiellt krävande etiska spänningar och konflikter. Perspektivsamordnarnas arbete är komplext och kan vara slitsamt för den enskilde. Genom att både anställd och uppdragsgivare är medvetna om potentiella etiska fallgropar kan det gå att undvika eller i alla fall tackla dessa medvetet.

Min förhoppning är också att enskilda perspektivsamordnare utifrån denna studie kan få uppslag och verktyg för att diskutera och reflektera över de etiska frågor som är viktiga i deras arbete. Som resultatet visar finns det många gemensamma utmaningar för perspektivsamordnarna och olika förhållningssätt till hur de kan hanteras. Ett tydligt exempel är hur perspektivsamordnarna tolkar sina förvaltningskollegors bristande mottaglighet för frågorna. Där är det tydligt att det finns olika förhållningssätt som i sin tur verkar leda till olika grader av etisk stress. Här kan det egna förhållningssättet till etiska utmaningar potentiellt berikas av att få exempel på hur andra perspektivsamordnare förhåller sig till och resonerar kring frågan.

6.4.1 Vidare forskning

Denna studie kan förhoppningsvis redan säga något om perspektivsamordnare och etik, men resultatet och slutsatserna kan självklart testas och utvecklas vidare. Med utgångspunkt i de utmaningar och förhållningssätt som identifierats kan studier genomföras som utgår från fasta frågor och svarsalternativ istället för mer öppna intervjuer. Dessa studier kan vara mer omfattande och använda kvantitativa metoder som öppnar upp för en annan typ av statistisk generaliserbarhet. Konstaterandet att perspektivsamordnarnas värderingar skiljer sig från idealtypen av tjänstemannaetik kan också fungera som en utgångspunkt för studier av hur roll

och uppdrag påverkar vilka värderingar och handlingsalternativ som är aktuella för tjänstemän vid etiska frågor och dilemman.

Det finns flera teman kopplat till perspektivsamordnare och etik som med fördel kan utvecklas ytterligare. Relationen till förvaltningskollegorna är ett sådant spår som beskrivs sparsamt i den förvaltningsetiska litteraturen. Vidare forskning skulle kunna komplettera denna studie som bara ger perspektivsamordnarnas bild av samspelet. Ett annat resultat som verkar vara gemensamt även för liknande yrkesgrupper är strategin att prata om värdefrågor som värdeneutrala service- eller kvalitetsfrågor. Perspektivsamordnarna som gör på detta sätt upplever att det är effektivt och taktiskt rätt. Vad det får för effekt i ett större perspektiv att frågorna formuleras på ett sätt som gömmer undan deras djupt etiska och värdeladdade natur är svårt att uttala sig om och skulle kunna vara intressant att undersöka ytterligare.

Att perspektivsamordnarnas uppdrag innebär många och ibland svåra etiska frågor står klart. Hur de hanterar dessa finns det fortfarande mycket kvar att lära sig om. Ny kunskap kan sprida ljus inte bara över hur de enskilda perspektivsamordnarna, utan även vi som samhälle, väljer att tackla några av samhälles stora etiska frågor.

7 Källförteckning

7.1 Böcker

Bryman, Alan, 2008

Social Research Methods. Oxford: University Press.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena, 2012

Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad, 4:e uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Franck, Olof, 1993

Etik, moral och mening: En introduktion till studiet av etik. Stockholm: Runa.

Heberlein, Ann, 2014

Etik: människa, moral, mening: En introduktion. Stockholm: Bonniers förlag.

Hedlund, Gun & Montin, Stig, 2009

Governance på svenska. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.

Hwang, Philip, Lundberg, Ingvar & Smedler, Ann-Charlotte (red.), 2012

Grunderna i vår tids psykologi. Stockholm: Natur & kultur.

Koskinen, Lennart, 1993

Vad är rätt?: handbok i etik. Stockholm: Prisma.

Lundquist, Lennart, 1991

Etik i offentlig verksamhet. Lund: Studentlitteratur AB.

Lundquist, Lennart, 2001

Etik och förvaltning i: Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem. Rothstein, Bo (red). Stockholm: SNS Förlag.

Lundquist, Lennart, 2011

Demokratins väktare – Ämbetsmannen och vårt offentliga etos. Lund: Studentlitteratur AB.

Nikku, Nina, 1999.

Etik i kommunal vardag: från målsättning till praktik. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.

Nolen-Hoeksema, Susan, 2014

Atkinson & Hilgard's Introduction to psychology, 16 ed. Andover: Cengage Learning EMEA.

Tännsjö, Torbjörn, 2003

Grundbok i normativ etik. Stockholm: Thales.

7.2 Artiklar

Andreou, Chrisoula, 2010

Moral Psychology (ethics).

Wiley Interdisciplinary Reviews: Cognitive Science, vol. 1, nr. 4.

Dienhart, John W., Duska, Ronald F. & Moberg, Dennis J., 2001

Introduction.

The Next Phase of Business Ethics: Integrating Psychology and Ethics, vol. 3.

Friedman, Marilyn, 2001

Beyond caring: The de-moralization of gender.

The Next Phase of Business Ethics: Integrating Psychology and Ethics, vol. 3.

Hysing, Erik, 2009

Greening Transport – Explaining Urban Transport Policy Change.

Journal of Environmental Policy & Planning, vol. 11, nr. 3.

Olsson, Jan, 2009

The power of the inside activist: Understanding policy change by empowering the advocacy coalition framework (ACF).

Planning Theory & Practice, vol. 10, nr. 2.

Page, Margaret L., 2011

Gender Mainstreaming - Hidden Leadership?

Gender, Work and Organization, vol. 18, nr. 3.

Singer, M.S. 2001

Paradigms linked: a normative-empirical dialogue about business ethics.

The Next Phase of Business Ethics: Integrating Psychology and Ethics, vol. 3.

Svensson, Petra, 2015

Strategists in the intersection of logics - A study of job advertisements in the Swedish municipal administration.

School of Public Administration - Working Papers Series. 2015:30.

Svensson, Petra, 2014

A tool for economy or a human rights champion - Analyzing social investment strategists at the local level.

Artikel presenterad på *the Nordic Political Science Association Conference*, Göteborg, 2014.

Williams, Paul, 2011

The life and times of the boundary spanner.

Journal of Integrated Care, vol. 19 nr. 3.

Williams, Paul, 2013

We are all boundary spanners now?

International Journal of Public Sector Management, vol. 26, nr. 1.

7.3 Rapporter och policydokument

Ekonomistyrningsverket, 2003

Att styra med generella krav i staten: Ett regeringsuppdrag. Rapport 2003:30.

Montin, Stig, 2012

Politik och förvaltning i förändring - En forskningsbaserad översikt av Stig Montin. Sveriges kommuner och landsting.

Nikku, Nina, 2003

Etik, politik & ekonomi: Om normer och värden i de kommunala nämndernas arbete.

Rapport 2003:2. Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier.

Statskontoret, 2006

På tvären: Styrning av tvärsektoriella frågor. Rapport 2006:13.

Statskontoret, 2010

Värdegrunden i staten – en nulägesbild.

Verva, Verket för förvaltningsutveckling, 2008

Etik i medborgarnas tjänst – en antologi om förvaltningsetik.

Värdegrundsdelegationen, 2014

Introduktion till den gemensamma värdegrunden för de statsanställda. S2014.012.

7.4 Intervjuer

Tio stycken intervjuer med perspektivsamordnande tjänstemän genomfördes under perioden 12 oktober – 17 november 2015. Intervjuerna genomfördes på personernas arbetsplatser och varade mellan 35 till 66 minuter.

8 Bilagor

8.1 Bilaga 1 Intervjuguide⁶

INLEDNING

Som jag skrev i mitt mejl läser jag masterprogrammet i offentlig förvaltning vid Göteborgs Universitet och skriver en uppsats om kommunala tjänstemän som arbetar med att främja tvärsektoriella värden/frågor. Frågorna kommer handla allmänt om ditt uppdrag med ett särskilt fokus på värderingar och etiska frågor. Etiska frågor kan ibland uppfattas som personliga och känsliga så är det något du inte vill svara på eller reagerar på är det bara att säga till.

Fokus i uppsatsen kommer ligga på allmänna teman och inte på vad en enskild person tycker så alla som intervjuas kommer vara anonyma i uppsatsen. Uppsatsen kommer att presenteras på ett examinationsseminarium och kommer eventuellt läggas upp på institutionens hemsida, alla ni som intervjuas kan också få en kopia.

För att kunna skriva ut intervjun efteråt och inte behöva anteckna allt under tiden undrar jag om det är okej att jag spelar in den? Bara jag kommer lyssna på intervjuerna och inspelningen kommer raderas efter att uppsatsen är färdig.

Bakgrundsfrågor

Vad är din officiella titel?

Hur länge har du arbetat här?

Hur hamnade du på den här tjänsten? (liknande tjänster, relevant utbildning för tjänsten?)

Ramar och villkor för uppdraget

Hur skulle du beskriva ditt uppdrag?

Finns det någon särskild lagstiftning som du förhåller dig till i ditt uppdrag? (i så fall vilken och hur, om inte är det något du funderat över eller saknar)

Hur upplever du den politiska styrningen av ditt uppdrag? (Hur förhåller du dig till det)

Har du i ditt uppdrag kontakt med människor eller organisationer utanför förvaltningen? (vilka, hur fungerar kontakten)

Hur fungerar ditt arbete med att föra ut dina frågor bland andra i förvaltningen?

Ansvar och prioriteringar

Som X, vad skulle du säga att ditt ansvar är? (mål eller resultat, finns det saker du känner ett ansvar för även om de kanske inte tekniskt är ditt ansvar)

⁶ Inspirerad av intervjuguiden i Nikku 2003.

När känner du att du gör ett bra jobb?

Hur väljer du vad du ska prioritera eller lägga fokus på i ditt arbete?

Kan du ge exempel på när du känner att du inte gör nog eller skulle vilja göra mer?

I din yrkesroll, vilka skulle du säga att du känner ett ansvar gentemot?

Vad tycker du känns svårast i din tjänst? (kan du utveckla)

Värderingar och etiska frågor

Skulle du säga att etik eller moraliska frågor är viktiga i ditt arbete och i så fall hur? Exempel?

Uppmärksammas eller diskuteras etik och moraliska frågor som rör ditt arbete? Antingen bland dina närmsta kollegor eller bland andra med samma roll.

Kan du ge exempel på viktiga värderingar för ditt arbete eller verksamhetsområde?

Finns det situationer då du upplever att det uppstår etiska svårigheter eller dilemman inom ditt uppdrag? (konflikter mellan olika värderingar eller krockar mellan olika intressen och hänsyn)

Vilka faktorer eller värderingar tar du hänsyn till vid etiska dilemman? (spelar dina personliga värderingar in?)

Händer det att du känner att du behöver göra ditt arbete på ett sätt som inte stämmer överens med dina egna värderingar?

De frågor du arbetar med, skulle du säga att du har ett personligt intresse eller engagemang för dem? (hur har det uppstått)

Vilken roll spelar dina egna värderingar i ditt uppdrag?

Rangordningsövning

Kan du rangordna följande faktorer utifrån hur viktiga de är vid utformandet och utförandet av ditt arbete? (Lagar, Politiska beslut, Professionell kunskap, Samhällets förväntningar, Egna värderingar) Förklara.

Om du tänker på lagar, politisk styrning, medborgarnas krav och dina värderingar stämmer förväntningarna från dessa överens i din yrkesroll eller kan det uppstå konflikter?

Avrundning

Eventuella tolkande frågor om förekomsten av etiska dilemman

Vill du tillägga något utifrån det vi har pratat om?