



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

OFFENTLIGA VÄRDEN OCH DERAS FÄRD GENOM TID OCH RUM

Översättning i arbetet med att realisera den statliga
värdegrunden

Tobias Hamfelt

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT2020
Handledare:	Jenny de Fine Licht
Examinator:	Carina Abrahamson Lofström

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk):	Offentliga värden och deras färd genom tid och rum
Titel (engelsk):	Public Values and Their Travel thorough Time and Space.
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT2020
Handledare:	Jenny de Fine Licht
Examinator:	Carina Abrahamson Lofström
Nyckelord:	Offentliga värden, den statliga värdegrunden, översättningsteori.

Syfte: Syftet med denna uppsats är bidra till en diskussion om hur offentliga värden realiserar i den offentliga förvaltningen. Syftet grundas i att diskussionen om offentliga värden inom tidigare forskning främst förs på ett normativt plan och därför finns ett behov att studera realiseringen av värdena. Realiseringen av offentliga värden studeras genom arbetet med den statliga värdegrunden i svensk offentlig förvaltning

Teori: Den teoretiska utgångspunkten för denna uppsats är ett översättningsteoretiskt perspektiv. Utifrån de tre delarna av a) paketering, b) spridning och c) uppackning, studerar jag hur den statliga värdegrunden som idé realiserar och förändras i sin färd från skapad till praktisk verksamhet.

Metod: Syftet besvarar jag med tre analysfrågor som bottnar i det översättningsteoretiska perspektivet på realiseringsprocessen. Analysen genomförs på intervjuer med ett urval av myndigheter och Statskontoret som spridande aktör. Därtill studeras interna styrdokument och utredningsmaterial.

Resultat: I denna studie har jag funnit att den statliga värdegrunden är en materialisering av offentliga värden som återfinns främst i grundlagen. Därtill sprider Statskontoret den statliga värdegrunden både genom att aktivt föra värdegrunden till myndigheterna som att mer passivt sända ut material för myndigheterna att självständigt arbeta med. En iakttagelse är att innehållet i den statliga värdegrunden är tvingande men inte den statliga värdegrunden som objekt och inte heller Statskontoret som spridare. I myndigheternas arbete med den statliga värdegrunden har jag funnit att de anser den statliga värdegrunden realiserar genom ett fokus på den individuella tjänstemannen främst genom lönekriterier och diskussioner. Vidare anser sig myndigheterna inte arbeta i särskilt stor utsträckning med den statliga värdegrunden som objekt men ändå att innehållet återfinns på myndigheten.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1 Syfte och frågeställning.....	2
1.2 Avgränsningar	2
1.3 Disposition	3
2.1 Offentliga värden.....	4
2.1.1 Vad är offentliga värden?.....	4
2.1.2 Vilka värden är viktiga för tjänstemännen?	7
2.2 Statlig värdegrund	8
2.2.1 Vad vet vi om den statliga värdegrunden?.....	9
2.2.2. Vad vet vi om arbetet med värden och värdegrund?.....	10
3. Att översätta idéer	12
3.1 Paketering.....	13
3.2 Spridning.....	14
3.3 Uppackning	16
3.4 Analysfrågor.....	17
4. Metod och genomförande.....	18
5. Den statliga värdegrundens färd genom tid och rum	22
5.1 Att packa ihop offentliga värden.....	22
5.2 Att sprida en värdegrund	25
5.2.1 Hur Statskontoret sprider värdegrunden	25
5.2.2 Innehåll och arbetssätt som sprids.....	29
5.3 Att packa upp en värdegrund	30
5.3.1 Myndighetsspecifik värdegrund.....	30
5.3.2 Medarbetarpolicy och lönekriterier	34
5.3.3 Utbildning och diskussion.....	37

5.3.4 Statskontoret och myndigheterna	39
5.3.5 Smygkoppling av den statliga värdegrunden	41
6. Sammanfattade slutsatser	42
7. Avslutande diskussion.....	44
7.1 Smygkoppling	44
7.2 Offentliga värden som lönekriterier	46
7.3 Ett individuellt fokus.....	47
7.4 Metodologiska reflektioner	49
7.5 Framtida forskning	50
Referenslista	52
Empiriskt material	57
Offentligt tryck	59
Bilaga 1 Intervjuguider.....	60
Bilaga 2 Intervjuer.....	61

1. Inledning

Det offentliga har en viktig uppgift i att förverkliga den politik som politikerna och därmed i längden Sveriges befolkning har röstat för. Detta är grundkärnan i det demokratiska samhället vi lever i. Utöver demokrati finns även stora värden som yttrandefrihet, jämlikhet och legalitet. Dessa värden som kan hänföras till staten och samhället kan benämnas som offentliga värden och har en särskild roll inom den offentliga förvaltningen. Det handlar både om att förvaltningen ska leverera en output som kan möjliggöra att dessa värden förverkligas men även att förvaltningen i sitt utförande också lever efter de offentliga värdena. I längden menar vissa att hur väl förvaltningen lever efter de offentliga värdena får inverkan på förtroendet för det offentliga och därmed på legitimiteten för staten och även samhällets funktion (Rothstein, 2014).

De offentliga värdena har visats stort intresse både inom politiken och av forskare. Mest framträdande i Sverige har Lennart Lundquist varit med hans tongivande begrepp *offentligt etos*. Lundquist (1998) argumenterar framför allt på en normativ nivå för vilka värden som den offentliga förvaltningen i allmänhet och de offentliga tjänstemännen i synnerhet bör präglas av. Dessutom menar Lundquist (1998) att tjänstemän har en moralisk plikt att agera för att förhindra att omoralisk politik genomförs. Flertalet andra forskare håller med Lundquist när de på liknande sätt argumenterar för behovet av etik och offentliga värden i offentlig förvaltning (Persson m.fl., 2013; Rothstein och Levi, 2016; Olofsdotter Stensöta, 2012). Vad som däremot saknas inom denna forskning är en kunskap om hur offentliga värden blir till verklighet. Därför avser jag med denna uppsats att komplettera den normativa diskussionen med en empirisk kunskap om hur offentliga värden realiserar.

Inom det politiska kan vi i nuläget se ett särskilt intresse för etik i offentlig förvaltning. Riksdagen har nyligen lämnat ett betänkande till regeringen där de föreslår ett utökat tjänsteansvar för offentliga tjänstemän. Därtill förespråkas en introduktionsutbildning för alla statligt anställda som ska behandla frågan om etik (bet. 2017/18:KU37 punkt 9, rskr. 2017/18:230). Introduktionsutbildningen har Tillitsdelegationen fått i uppgift att genomföra medan tjänsteansvaret nyligen givits åt en särskild utredare i uppdrag att utreda (Dir. 2019:6; Dir. 2020:54).

I svensk offentlig förvaltning bedrivs det mest framträdande arbetet med offentliga värden genom vad som kallas den statliga värdegrunden. Den statliga värdegrunden består av sex principer

hämtade från lag. Dessa principer är a) demokrati, b) legalitet, c) objektivitet, d) fri åsiktsbildning, e) respekt för alla människors lika värde och f) effektivitet och service (Statskontoret, 2019a). Det är Statskontoret som har till uppgift att främja och samordna myndigheternas arbete med värdegrunden. I den svenska förvaltningsmodellen har dock varje myndighet ansvar för sin verksamhet och arbetet kommer därför att även behöva ske på myndighetsnivå.

Uppdelningen av Statskontoret som ansvarig för främjande och de enskilda myndigheterna som förverkligare av värdegrunden aktualiserar en inom forskningsfältet offentlig förvaltning ständigt fråga om implementering. Pressman och Wildavsky (1973) var bland de första att peka på skillnaden mellan beslutad policy och faktiskt utförd policy. Det vill säga att eftersom en policy beslutas på politisk nivå och sen ska realiseras av den offentliga förvaltningen så sker det en förändring av policyn. Vanligen inom offentlig förvaltning ges ett specifikt uppdrag till en aktör att enskilt eller i samordning göra verklighet av. När det gäller fallet av den statliga värdegrunden är det istället en idé som ska präglade och arbetas med av alla statliga myndigheter. Av den anledningen antar jag i denna studie ett översättningsteoretiskt perspektiv som en lämplig utgångspunkt för att förklara och förstå hur den statliga värdegrunden konstrueras och därefter färdas från dess skrivna form ned till enskilda myndigheters kontext och vad som i denna process sker med idén.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie är att bidra till en diskussion om hur offentliga värden realiseras i svensk offentlig förvaltning. På så sätt kompletteras de redan existerande normativa diskussionerna om behovet av offentliga värden med empirisk kunskap om hur sådana värden blir verklighet. Den övergripande frågeställningen formuleras som

- Hur översätts den statliga värdegrunden i realiseringsprocessen?

1.2 Avgränsningar

Frågeställningen är med avsikt relativt bred i sin utformning. Med *realiseringsprocessen* menar jag hur den statliga värdegrunden skapas och därefter arbetas med för att bli förverkligad i den offentliga förvaltningens arbete, främst genom att bli en del av verksamheten på myndighetsnivå. Det ryms inte inom denna studie att fullständigt kartlägga det arbete som bedrivs i svensk offentlig förvaltning för att realisera offentliga värden. En första avgränsning har gjorts till att

enbart omfatta den statliga sektorn bedriven *in house*. Därmed har alltså kommuner, regioner, statliga verk och bolag samt utförande av statliga uppdrag inom privat- eller civilregi utelämnats. Därutöver har ett urval av myndigheter valts som studieobjekt. Urvalet är baserat på avsikten att ge en så bred och omfattande bild av olika typer av myndigheters arbete med värdegrunden. De studerade myndigheterna är Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Myndighet X (MyX)¹ och Skatteverket. Slutligen har *realisering av offentliga värden* avgränsats till att enbart gälla det explicita arbetet med den statliga värdegrunden. Det är rimligt att tänka sig andra sätt som den offentliga förvaltningen jobbar med för att realisera de offentliga värdena. Valet att studera arbetet med den statliga värdegrunden är baserat på att värdegrundsarbetet är en explicit och framträdande form för hur arbetet med offentliga värden bedrivs. Detta gör det enklare att studera fenomenet, både i att begränsa studieomfånget och i kontakt med myndigheter rörande vad som avses studeras hos dem.

1.3 Disposition

Jag inleder med en presentation av syfte och frågeställning för att därefter redogöra för relevanta begrepp tillsammans med tidigare forskning om offentliga värden, tjänstemäns värderingar, den statliga värdegrunden och värdegrundsarbete i allmänhet. I det tredje avsnittet behandlar jag det översättningsteoretiska perspektivet till en början i allmänna termer för att i slutet av avsnittet redovisa de analysfrågor som jag ställer till materialet utifrån min förståelse av översättningsteorin. Med analysfrågorna preciserar jag även frågeställningen ytterligare. Innan resultat och analysdelen behandlar jag metod och genomförande. Analysen och resultatet är redovisat ömsom varandra i avsnitt 5 och följer det översättningsteoretiska perspektivet av paketering, spridning och uppäckning. Därefter följer en kort sammanfattning av mina slutsatser. Jag avslutar uppsatsen med en diskussion om intressanta implikationer för institutionell teori jag anser min studie har visat på samt två övergripande aspekter av arbetet med att realisera offentliga värden. Slutligen ger jag ett par vidare spår för vad som är av intresse att studera i framtiden.

¹ En av myndigheterna har valt att vara anonym i uppsatsen. En diskussion om detta finns i metodavsnittet.

2.1 Offentliga värden

I följande avsnitt behandlar jag vad som utgör offentliga värden och även hur fältet tidigare har studerats. En övergripande slutsats är att det saknas forskning på området av hur offentliga värden blir verklighet. I huvudsak är det en avsaknad av empiriska studier på själva tillvägagångssättet. Det är som sagt syftet med min studie att fylla denna lucka.

2.1.1 Vad är offentliga värden?

För att diskutera värden, särskilt offentliga sådana, är det på sin plats att först definiera vad jag i denna uppsats menar med dessa begrepp. Den definition av värde som kommer vara vägledande i denna studie är hämtad från van der Wal m.fl. (2008). Definitionen lyder: ”viktiga kvalitéer och standarder som har en betydelse i valet av handlingar” (van der Wal m.fl., 2008:468). Jag preciserar dock i definitionen att ett värde är viktiga kvalitéer och standarder som *kan* ha en betydelse i valet av handlingar. Tillägget av *kan* bottnar i att värden inte definitivt måste leda till en särskild handling då det finns konflikterande värden och att handlingar inte alltid vägleds av värderingar. Samtidigt kan det anses vara fullt möjligt att värdesätta något, och således ha en värdering, men samtidigt inte våga agera utefter värdet (Grenholm, 2013: kap. 3). Att lägga till *kan* visar också på att värden existerar fristående handlingar. Däremot fyller definitionen ett gott syfte i uppsatsens sammanhang då värden i offentlig verksamhet framför allt är inriktade på att ge vägledning och påverkan på det handlande som sker inom offentlig verksamhet. Av den anledningen så använder jag trots invändningarna en definition av värden som något som kan vägleda handling.

Offentliga värden är det begrepp som jag kommer att använda i denna uppsats för vad som av Lennart Lundquist benämns som offentligt etos. I internationell forskning används begreppet *public value*². Lundquist (1998) diskuterar med offentligt etos de värden som ska präglade det offentliga samt de offentliga tjänstemännen. Etoset utgörs av demokratiska och ekonomiska värden, vilka är mer eller mindre deriverade från rättsliga källor (Lundquist, 1998:59ff).³ Public value å sin sida definieras av Moore (1995:39ff; Garofalo, 2011:27) som värden producerade av

² Att översätta public value till svenska görs inte helt utan problem. Offentliga värden är det begrepp jag i denna uppsats valt att använda för att visa på kopplingen till den offentliga sektorn. En annan rimlig översättning är exempelvis allmänna värden eller statliga värden.

³ I Lundquists mening har de ekonomiska värdena fått en allt för framskjuten roll, en diskussion som anknyter till den om NPM (Lundquist, 1998:10; Hood, 1991; Karlsson, 2017).

det offentliga, vilket inbegriper rättigheter och rättvisa för alla i samhället där produktionen är finansierad av det allmänna. Moore definierar således inte offentliga värden som något tjänstemän ska leva efter, utan snarare som produktion likt det privata men producerat i offentlig regi. En brygga mellan Lundquist och Moore bryggs av Bozeman (2007) vars definition lyder

a) de rättigheter, förmåner och befogenheter medborgare borde och inte borde vara berättigade till, b) de skyldigheter medborgare har mot staten, samhället och mot varandra samt c) de principer på vilka stater och policys borde vara baserade (min översättning, Bozeman, 2007:13).

Definitionerna lägger olika betoning på om offentliga värden berör processen inom förvaltningen av att leverera politiken eller om det snarare är substansen i de politiska besluten och vad förvaltningen producerar som är i fokus (Lundquist, 1998:90f). Eftersom denna uppsats fokuserar på hur den offentliga förvaltningen arbetar med den statliga värdegrunden så menas med offentliga värden: *värden som borde prägl/präglar den offentliga sektorn och de offentliga tjänstemännen.*

Det finns en diskussion angående de offentliga värdena i vilken utsträckning de offentliga tjänstemännen ska agera mot och efter dessa värden. Lundquist (1998:70ff) är av uppfattningen att det är de offentliga tjänstemännens etiska ansvar att agera när de uppfattar att något bryter mot det offentliga etoset. På liknande sätt argumenterar Garofarolo (2011:31) för behovet av tjänstemän som har en självkänsla i att bete sig och handla etiskt i strävan mot de offentliga värdena. Detta synliggörs genom Tholens (2011) diskussion kring att tjänstemän bör präglas av en särskild dygdetik för offentliga tjänstemän. Enligt Tholen (2011) lyfter public value förespråkare fram dygdetiken med dygderna ansvarstagande och personligt omdöme samt att tjänstemännen ska eftersträva deliberation.

Att tjänstemännen ska agera i enlighet med en särskild etik kan dock ge upphov till en konflikt med tjänstemännens uppgift att realisera den demokratiskt beslutade politiken (Alford och O'Flynn, 2009). Med anledning av denna motsättning argumenterar Moore (1995:52ff) för att tjänstemännen primärt ska vara aktiva och delaktiga i producerandet av politik. Det vill säga innan det att särskilda policys och beslut har fattats. Kritiken som riktas mot den normativa positionen att offentliga tjänstemän i olika steg i policyprocessen bör agera för det etiskt goda, är grundad i uppfattningen om Platons väktarstat. Det vill säga att när tjänstemännen börjar agera

självständigt från det politiskt beslutade liknar detta system snarare en stat styrd av väktare än av folket (Wockelberg, 2005:108; Talbot, 2009).

Ytterligare en omfattande diskussion rör vad som egentligen utgör de offentliga värden som tjänstemännen, av vissa, ska agera för att uppnå. Den statliga värdegrunden med dess sex principer är en konkretisering av exempelvis Bozemans (2007) förståelse av offentliga värden som ”de principer på vilka stater och policys borde vara baserade” (Bozeman, 2007:13). Däremot är det inte helt självklart vad det innebär att agera utefter exempelvis den demokratiska principen. Både Bozeman och Lundquist uppmärksammar denna problematik och diskuterar möjliga lösningar. Bozeman talar om pragmatisk idealism hämtat från Dewey (1927), med vilket menas att ett ideal inte på förhand definieras utan tydliggörs och artikuleras i närmandet av idealet (Bozeman, 2007:13). Lundquist (1998:98f) å sin sida talar om det gemensamma goda som bestående av processvärden och substansvärden. Processvärdena anser Lundquist (1998:65f) inte röna särskilt stor diskussion medan substansvärdena är av mer sakpolitisk karaktär och ger därmed ger upphov till större oenigheter. Lundquist menar att tjänstemännen bör agera utefter det gemensamma goda men att det inte är möjligt att på förhand definiera vad det är i konkret form (ibid). Svårigheterna med att precisera en välfungerande definition går igenom när Alford och O’Flynn (2009) söker differentiera mellan *public goods* och *public value* där de menar att *public value* fokuserar på ”1) a wider range of value than public goods 2) more than outputs and 3) what have meaning for people, rather than what a public-sector decisionmaker might presume is best for them” (Alford & O’Flynn, 2009:175). Vad tjänstemännen bör agera mot och efter tycks således vara svårdefinierat. Detta leder också vidare till den problematik som Lundquist lyfter i anslutning till kritiken av tjänstemän som platonska väktare. Lundquist (1998) pekar på vikten av att den etik som tjänstemännen agerar utefter är just den gemensamma och giltiga för förvaltningen, det vill säga vad Lundquist benämner som det offentliga etoset. Tjänstemännen ska inte agera utefter sin egen personliga eller sin professionella tillhörighets särskilda etik (Lundquist, 1998:150ff).

Utifrån framför allt Moore och Bozemans arbete kommer en form av paradigmdiskussion kring vad som ska vara vägledande för den offentliga sektorn. Det är i mångt och mycket en reaktion från forskarvärlden mot New Public Management (NPM) där den privata sektorn influerat offentlig sektor och därmed infört allt mer marknadstänk i det offentliga (Garofarolo, 2011:29). Stoker (2006) och Talbot (2009) menar på att denna rörelse med namn *Public Value Management*

fokuserar på de mål gällande rättigheter och skyldigheter staten har för och gentemot sina medborgare samt de värden som processen som leder fram till dessa mål ska präglas av. Detta förtydligas av de Vries och Suk Kim (2011) med att det finns vissa gemensamma värden som bör prägla det offentliga så som de tjänstemän som är verksamma inom offentligheten. I mångt och mycket handlar diskussionen om att bygga tjänstemän som internaliserar och lever efter dessa särskilda offentliga värden med en förhoppning om att detta ger en verksamhet som är bättre och ger de resultat man önskar sig (de Vries & Suk Kim, 2011:282ff; Tholen, 2011).

Slutligen finns det en diskussion kring i vilken utsträckning det går att säga att det existerar offentliga värden som något skilt från privata värden. Diskussionen förs både på en normativ och empirisk nivå (van der Wal och van Hout, 2009; van der Wal m.fl., 2008). På ett normativt plan tycks en större mängd forskare vara överens om att det går att tala om särskilda värden som präglar det offentliga (Lundquist, 1998). Däremot finns det möjligen en större oklarhet kring huruvida det på en empirisk nivå går att säga om de värderingar som offentliga tjänstemän har skiljer sig från de värderingar som privata tjänstemän har (van der Wal och van der Hout, 2009). Som synes skiljer däremot fokusområde för de två. Den empiriskt inriktade forskningen studerar individers värderingar medan den normativa diskuterar vilka värden en verksamhet ska präglas av. Det blir således fullt möjligt att samtidigt normativt hävda att det offentliga ska präglas av särskilda värden som det empiriskt inte går att finna någon skillnad i värderingar mellan det privata och offentliga.

2.1.2 Vilka värden är viktiga för tjänstemännen?

En relativt omfattande forskningslitteratur har empiriskt studerat vilka värden som offentliga tjänstemän uppger sig ha. Studier av vilka värden som offentliga tjänstemän har visar upp en stor bredd av värden. Beck Jørgensen och Bozeman (2007:355) fann 72 unika värden kategoriserat i 7 kategorier. Vrangbaek (2009) har funnit gemensamma värderingar mellan olika offentliga organisationer och att de värdena kan sammanfattas som att

[t]he public sector has a responsibility for the public in general, there must be transparency in public matters, it is important that judicial values are maintained and public employees should conduct their business based on strong considerations for professional standards /.../ [samt] innovation and renewal (Vrangbaek, 2009:525).

Vidare har Olsson och Hysing (2012) utifrån en kartläggning av sex idealtyper för offentliga tjänstemän, identifierat ytterligare olika värderingar hos tjänstemännen i idealtyperna.

Exempelvis att byråkraten värderar regelefterlevnad och entreprenören innovation.

I fråga om en förändring av värden över tid har Johansson, Lindgren och Montin (2018) studerat värderingar hos kommunala tjänstemän kopplat till meritokrati och demokrati. Författarna observerade en förskjutning åt meritokratiska värden. Vidare pekade Lundquist (1998) på *ekonomismens* framväxt och de ekonomiska värdenas framskjutna roll som en växande trend. Falkenström och Höglund (2018; 2019) har bekräftat denna bild som fortsatt gällande genom en studie av värderingar inom hälso- och sjukvården. Detta anknyter till den omfattande litteraturen och diskussionen om NPM (Karlsson, 2017).

Ytterligare ett empiriskt inriktat forskningsfält gäller studier av vad de offentliga tjänstemännen drivs av. Bøgh Andersen m.fl. (2012) har sammanfört de två fälten av *public value* och *public service motivation*. Public service motivation handlar kortfattat om att vad som driver offentliga tjänstemän är en motivation att göra gott för andra och samhället. Bøgh Andersen m.fl. (2012:293) lyfter fram att det krävs motivation för att agera på ett värde och motiverar således behovet av att utöver studera värden också se till tjänstemännens motivation. Behovet förtydligas av att författarna finner att även om det finns överlappningar mellan vad som är motivationen och vilka värderingar som finns så går det inte att fullt ut likställa motivation och värdering. Inom diskussionen om drivkrafterna finns det studier som visar på att tjänstemän de facto motiveras av etik (Bøgh Andersen, m.fl., 2012; Lawton m.fl., 2012). Teoribildningen kan framför allt ses som en motvikt till mer egenintresseinspirerade teorier som rational och public choice (Knill & Tuson, 2012:130ff).

2.2 Statlig värdegrund

Inom den svenska offentliga förvaltningen har de offentliga värdena konkretiserats till vad som kallas den statliga värdegrunden. Innan vi går in på vad vi vet om den är det av intresse att först definiera vad jag menar med värdegrund. För det första kan det konstateras att värdegrund på svenska inte enkelt översätts till engelska. Exempel på möjliga översättningar är code of conduct, platform of values och core values (Eldh, 2016:20; Björkvall och Nyström Höög, 2018). Detta begränsar till viss del våra möjligheter att relatera till internationell litteratur. Utifrån Eldh (2016)

har jag däremot hämtat den definition som kommer att vara vägledande i denna uppsats. Eldh menar att en värdegrund kan ha tre olika syften

1) att skapa ”värden” (en strävan efter att strategiskt öka eller maximera de värden en organisation ska ge det omgivande samhället, förutom pengar), 2) att signalera vilka etiska värden som ska präglade en organisation samt 3) att vara något för en individ inom organisationen att luta sig emot eller agera utifrån i vardagen (Eldh, 2016:19f)

Utifrån att Eldh talar om syftet med värdegrunder är definitionen av en värdegrund således inriktad på vad organisationer använder värdegrunden till. Definitionen bär därmed likheter med definitionen av värde som något som motiverar och påverkar handling.

Vidare framgår det även att värdegrund inom det svenska forskningsfältet framför allt kopplas samman med mjuk och kulturell styrning medan det inom amerikansk och engelsk forskning snarare betraktas som hårdare och kontrollerande styrning (Björkvall & Nyström Höög, 2018; Alvesson, 2015; Lawton m.fl., 2012).⁴ I denna uppsats kommer jag i huvudsak att utgå från definitionen av Eldh men jag låter framför allt myndigheternas eget språkbruk vara definierande. Det vill säga att om en myndighet uppger att detta är deras värdegrund och detta är syftet så tolkar jag det som en värdegrund och ett värdegrundsarbete.

2.2.1 Vad vet vi om den statliga värdegrunden?

Rör vi oss vidare till den statliga värdegrunden består den av sex principer som är härledda ur ett antal rättskällor. Främst kommer principerna från regeringsformen men även från budgetlagen, förvaltningslagen, lagen om offentlig anställning (LOA), språklagen och tryckfrihetsförordningen. De sex principerna är a) demokrati, b) legalitet, c) objektivitet, d) fri åsiktsbildningen, e) respekt för allas lika värde och f) effektivitet och service (Statskontoret, 2019a). Att den statliga värdegrunden är härledd ur lag innebär att myndigheterna *måste* följa dessa principer.

Ett antal myndighetsrapporter har redovisat hur myndigheter arbetar med den statliga värdegrunden. I dessa rapporter har jag identifierat fem relevanta resultat. Det första är att diskussion och dialog anses vara viktigt i arbetet med värdegrundsfrågor. Detta ses som både ett sätt att hålla värdegrunden levande och som ett sätt att konkretisera och verksamhetsförankra

⁴ Återigen viktigt att komma ihåg att översättning mellan engelska och svenska kan innebära svårigheter att jämföra.

värdegrunden (Statskontoret, 2010:35; Statskontoret, 2014:97-135; Värdegrundsdelegationen, 2016:59). För det andra finns ett samband mellan den statliga värdegrunden och myndigheternas egen värdegrund. Myndigheterna ser oftast dessa som sammankopplade och arbetet med dem sker ofta samtidigt. Därtill finns även den statliga värdegrunden ofta närvarande i olika former av strategiska dokument (Statskontoret, 2010:35; Statskontoret, 2014; Värdegrundsdelegationen, 2016:59-63). Slutligen fann Värdegrundsdelegationen att värdegrundsfrågor i hälften av de studerade myndigheterna betraktas som en styrnings- och ledningsfråga och var en integrerad del av styrningen. Något som Värdegrundsdelegationen ansåg vara bra och uppmuntrade andra myndigheter att efterlikna (Värdegrundsdelegationen, 2016:8).

Inom den akademiska sfären jag endast funnit en publicerad studie av den statliga värdegrunden. Svensson (2013) studerar tillkomsten och motiveringen till uppkomsten av den statliga värdegrunden. Vidare argumenterar Svensson (2013:94) för att värdegrunden inte är ett rationellt medel för att implementera särskilda offentliga värden utan tillkom genom ett institutionellt tryck. Att det institutionella trycket på för införande av värdegrunder har även identifierats av Björkvall och Nyström Höög (2019). De studerar däremot inte den statliga värdegrunden utan myndigheternas egna värdegrunder.

2.2.2. Vad vet vi om arbetet med värden och värdegrund?

Även om forskning om den statliga värdegrunden är begränsat finns det en bredare litteratur om arbete med värden och värdegrundsarbete i allmänhet. Lawton m.fl. (2012) presenterar två huvudsakliga tillvägagångssätt för att realisera offentliga värden. Framställningen är i huvudsak normativt grundad för vilka arbetsätt författarna betraktar som relevanta. Det första arbetsättet benämns *compliance*. Compliance representerar mer hårdföra metoder av att utkräva lojalitet till vissa värden. Compliancemetoder ger vidare möjlighet till att utkräva ansvar samt utmäta någon form av repressalie i de fall värdena/reglerna bryts mot. Lawton m.fl. (2012:97ff) räknar in värdegrundsarbete under *compliance*.⁵ Det andra tillvägagångssättet benämner de som *integritet* och kännetecknas av mjukare former av styrning inriktat på att tjänstemännen själva ska internalisera etiska värden och reglera sin verksamhetsutövning utifrån detta (Lawton m.fl., 2012:117ff). I integritetsangreppssättet ingår att träna tjänstemännen i etisk agerande, vilket kan

⁵ Lawton m.fl. talar om code of conduct. Det är inte självklart att detta bör förstås som och översättas till värdegrund.

liknas med Falkenström och Höglunds (2018) diskussioner om etisk kompetens som de definierar enligt följande:

the ability to identify ethical values at stake in a particular situation, as well as ethical dilemmas, and to be familiar with different models for weighing interests and values against each other, as well as to have a language that can capture the ethical dimensions of one's work [and] the ability to act upon one's ethical judgements. (Falkenström och Höglund, 2018:3).

Björkvall och Nyström Höög (2018) har vidare i sin studie av värdegrundsarbete inom offentlig sektor funnit att värdegrunderna dels syftar till måluppfyllelse, dels till diskussion och samtal om organisationens mål. De får medhåll från Nikku (1998) som även påpekar att myndigheternas värdegrunder ofta är inriktade mot den interna verksamheten. Björkvall och Nyström Höög (2018) tillägger även, i linje med Lawton m.fl.:s (2012) förståelse av värdegrundsarbete som compliance, att det finns ett inslag av makt i värdegrundsarbete. Detta eftersom bestraffning kan utdelas för avvikande värderingar (Björkvall och Nyström Höög, 2019:412).

Vad gäller arbete med värdegrund råder det delade meningar huruvida arbetet är effektivt eller inte. Philipson (2011:64) anför till och med att det är en svår uppgift att först besvara vad som kan anses vara effektivitet i sammanhanget. Däremot finner Philipson (2011), Erwin (2011) och Ibarra-Colada m.fl. (2006) stöd för att det finns ett samband mellan ökat produktivitet och arbete med värdegrunder. Ryderheim (2016) och Eldh (2016) å sin sida finner att en relevant framgångsfaktor för värdegrundsarbete är ett fokus på deltagande och processen av att ta fram en värdegrund. En kritik som har riktats mot värdegrundsarbete är att värdegrunder framför allt är ett uttryck för att organisationer skapar en fin yta utan att genomföra reell förändring (Alvesson, 2015; Wieslander, 2014; Sefton, 2011). En argumentation som går i linje med Björkvall och Nyström Höög (2018; 2019) samt Svensson (2013).

För att sammanfatta presentationen av den samlade kunskapsmassan om offentliga värden, värdegrunder och vilka värden som tjänstemännen förhåller sig till vet vi nu att det finns en brist på forskning om hur offentliga värden blir verklighet. Värdegrundsarbete har studerats men inte ur perspektivet av hur offentliga värden realiserar. Av den anledningen ämnar jag med denna uppsats fylla den identifierade luckan.

3. Att översätta idéer

I denna uppsats använder jag ett översättningsteoretiskt perspektiv som förklarings- och analysmodell för hur den statliga värdegrunden skapas, sprids och förändras från en central position hos Statskontoret till lokala myndigheter. Översättningsteorin utgår från att i en spridning av en idé (den statliga värdegrunden) så sker en konstant förändring av idén eftersom en rad aktörer (myndigheter) är involverade i spridningen. Varje aktör har en egen kontext och kommer på något vis att influera idén samtidigt som aktören själv blir influerat av idén. Jag kommer i denna uppsats förstå översättningsteorin utifrån tre delar av a) paketering, b) spridning och c) uppackning. Utifrån dessa tre delar studerar jag hur den statliga värdegrunden formuleras, sprids och förändras vid realisering.

Översättningsteorin utvecklas i relation till institutionell teori tillsammans med översättningsbegreppet hämtat bland annat från Latour (1986). Vad som menas med institutionell teori är en relevant fråga med ett inte helt enkelt svar. Czarniawska (2008) argumenterar för att vi till och med bör undvika att definiera institutionell teori då det begränsar oss. Eriksson-Zetterquist (2009) delar denna uppfattning och pekar på att institutionell teori kan förstås som ett ramverk genom vilket verkligheten kan studeras. Enkelt förklarad stipulerar den institutionella teorin att organisationer förhåller sig till sin omgivning och från omgivningen söker uppnå legitimitet för sin verksamhet (Svensson, 2013). Detta ställs i kontrast till nyttomaximerande organisationer som inte tar hänsyn till omgivningen utan agerar på fullt rationell basis för att maximera sin egen nytta (Meyer och Rowan, 1977). Legitimitet uppnås genom att ta till sig de idéer som sprids runt på vad som benämns som organisatoriska fält. Ett organisatoriskt fält definieras som ”de organisationer som, på aggregerad nivå, konstituerar ett erkänt fält av institutionellt liv” (min översättning, DiMaggio och Powell, 1983:148). Inom konstruktionen av ett organisatoriskt fält sker även ett identitetsskapande av organisationer där organisationen skapar en uppfattning om vilka de är i förhållande till andra organisationer (Czarniawska och Joerges, 1996; Sahlin och Wedin, 2008). I vårt fall konstitueras fältet av de statliga myndigheterna som den statliga värdegrunden gäller för.

Den institutionella teorins historia struktureras vanligen upp i tre steg. Först kom institutionalism, därefter nyinstitutionalism och slutligen skandinavisk institutionalism, inom vilken översättningsteorin huvudsakligen befinner sig (Eriksson-Zetterquist, 2009). Av relevans för

denna uppsats är nyinstitutionalism och skandinavisk institutionalism. Skillnaden mellan dessa två kan i grova drag sägas vara att nyinstitutionalism uppehåller sig vid stabilitet och likformighet av organisationer på makro och mesonivå medan skandinavisk institutionalism kompletterar stabilitet och likformighet med förändring och ett fokus på mikronivå av enskilda organisationer (Czarniawska och Sevon, 1996; Eriksson-Zetterquist, 2009). Översättningsteorin lägger vidare en betoning på medskapandet hos aktörer i spridningen av idéer (Czarniawska och Joerges, 1996; Larsson, 2019).

Innan jag går vidare till de tre stegen av översättning är det relevant att uppehålla sig vid vad som menas med institution. Likt en definition av institutionell teori är begreppet institution också något svårdefinierat. Eriksson-Zetterquist (2009) menar att de flesta definitionerna av institutionalism har som genomgående drag att de betonar regler för beteende, där reglerna är socialt konstruerade men behandlade som fakta samt tvingande. Meyer och Rowan (1977:341) förtydligar att en förändring i en organisation utifrån social interaktion och institution skiljer sig genom att förändring utefter institution beror av reglerat tvång. En förändring av social interaktion har en högre grad av frivillighet. Vidare anser Meyer och Rowan (1977) att en institution utgör regler för det sociala beteendet. Därtill pekar Christensen m.fl. (2005) på att något kan anses vara institutionaliserat om detta något ses som självklart.

3.1 Paketering

För att möjliggöra en spridning av en idé krävs först att idén formuleras. Detta steg kallar jag för paketering. Innan jag beskriver själva processen av att formulera en idé ska begreppet idé kort klargöras. Idé är det begrepp som inom översättningsteori använts för att betitla vad det är som sprids mellan organisationer. Inom nyinstitutionell teori används istället rationaliserade myter som begrepp för vad som sprids. I och med att denna uppsats utgår från det översättningsteoretiska perspektivet är det däremot idé som hädanefter används. Idé förstås av Czarniawska och Joerges (1996) som att se och förstå någonting. Det vill säga att en idé liknas vid att ha en uppfattning om något identifierat. Centralt i författarnas förståelse är det sätt som idéer blir *kända*. En idé kan, enligt Czarniawska och Joerges (1996), inte vara människan tillgänglig och om inte en bild av idén först har skapats.

Formulerandet av en idé sker ofta genom att idén blir till ett materiellt ting. Från dess konceptuella existens formuleras idén i exempelvis böcker eller skrifter. Denna materialisering är

nödvändigt för att en idé ska kunna först spridas och sen även tas emot (Sahlin och Wedin, 2008:8). Czarniawska och Joerges (1996:32f) talar om en form av etikettering (labeling) där en etikett repeteras om och om igen och slutligen blir den immateriella idén till fast form och materiell.

Vanligtvis beskrivs processen av paketering utifrån konstruktionen och spridningen av en managementidé. En sådan beskrivning ges av Sahlin och Wedin (2008:9f) som menar att paketering sker i tre steg: a) dekontextualisering, där idén tvättas av sitt ursprung och görs lämplig för andra kontexter, b) rationalisering, med vilket menas att idén förklaras i ett förskönat logiskt kausalt händelseförlopp och slutligen c) marknadsföring av idén. Beskrivningen av tillkomsten lämpar sig väl för managementidéer så som Lean och TQM, men beskriver i viss utsträckning sämre tillkomsten av andra typer av idéer i en institution som standarder och statliga policys. Detta eftersom idén i managementfallen är uppkomna och använda i en specifik kontext för att därefter möjliggöras för spridning. I fallen med policys är policys i större utsträckning skapade med syfte att appliceras i en specifik kontext. Förvisso kan policys ha tagit inspiration av andra policys och lösningarna vara mer eller mindre rationella i förhållande till problemet men icke desto mindre är själva syftet med skapandet att skapa en policy för att lösa ett specifikt problem (Cohen m.fl., 1972; Knill och Tuson, 2012; Simon, 1997).

3.2 Spridning

Det andra steget i översättningsprocessen är den faktiska spridningen. Det vill säga när en idé efter en paketering och därmed någon form av materialisering som möjliggör en transport, rör sig från en kontext till en annan. Detta steg är relevant för att skapa en förståelse och förklaring för på vilket sätt som den statliga värdegrunden sprids och även för hur Statskontoret som spridande aktör agerar.

Olika teoretiska begrepp används för att förklara spridningen. Översättning är ett av dessa medan diffusion är ett annat som primärt använts inom nyinstitutionell teori. Det råder viss diskussion om vilket begrepp som tydligast belyser det materiella och sociala i spridningen (Czarniawska och Sevon, 1996:6; Sahlin och Wedin, 2008:8). Czarniawska och Sevon (1996:6) argumenterar för översättningsbegreppets fördel med anledning av att hur översättning bättre visar hur olika aktörer är deltagande och tolkande i spridningen. Detta står i kontrast mot diffusion som snarare utgår från en spridning av solida ting utan större inverkan från inblandade aktörer (Larsson,

2019). En central förståelse inom översättningsteorin är att detta deltagande också ger upphov till en *redigering* av den idé som sprids (Sahlin och Wedin, 2008). Sahlin och Wedin (2008) har vidare beskrivet denna spridning och redigeringen som en *cirkulering* av idéer.

Inom nyinstitutionell teori används isomorfism som begrepp för att peka på processen av att organisationer alltmer liknar varandra. Det vill säga att isomorfism är begreppet för mekanismen i spridningen av en idé som gör att organisationer tar till sig idén. Isomorfism är också det huvudsakliga begrepp som jag använder för att förklara spridningen av den statliga värdegrunden. DiMaggio och Powell (1983) definierar isomorfism utifrån en definition av Hawley (1968) som ”a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions” (Hawley, 1968, citerad i DiMaggio och Powell, 1983:149). Det vill säga att isomorfism är en påtryckning för likriktning inom ett givet organisatoriskt fält.

Påtryckningen kan enligt DiMaggio och Powell (1983) ske på tre sätt. Det första sättet är genom så kallad *tvingande isomorfism*. Det innebär att en organisation på grund av formellt tvång, så som lagstiftning eller obligatoriska standarder, eller informellt tvång, förstått som sociala normer, påtrycks att efterlikna varandra. Det andra sättet är *mimetisk isomorfism*. Mimetisk isomorfism innebär att organisationer efterliknar varandra när de upplever en osäkerhet i sin existens och därför väljer att efterlikna organisationer som de upplever vara framgångsrika och betraktas som ett ”säkert kort”. Slutligen är den tredje formen *normativ isomorfism* en spridning som sker inom professionsgrupper (DiMaggio och Powell, 1983:152ff). Czarniawska och Joerges (1996) har däremot anfört att ingen reell skillnad kan anses existera mellan mimetisk och normativ isomorfism.

Sahlin och Wedin (2008) har utformat tre idealtyper av mimetisk isomorfism för att ytterligare beskriva processen av att sprida olika idéer. Den första benämns *broadcasting*. Broadcasting förklaras som att en aktör sänder ut en idé från en central position som kan plockas upp andra av aktörer och implementeras i deras lokala kontext. Författarna gör en poäng av att det är skaparen av idén som sprider idén i denna idealtyp. Den andra formen är då en idé sprids via andra organisationer och aktörer, vilka benämns som *bärare*. Det vill säga att det finns en mellanhand mellan de som imiteras och de som imiterar (Sahlin och Wedin, 2008:12ff). Att en *bärare* sprider idén ger också en följdverkning av att idén som *bäraren* bär på kommer att påverkas av *bäraren*. Det vill säga att om en och samma idé sprids av två olika bärare kan vi förvänta oss att idén

kommer se olika ut hos de två bärarna (ibid). Detta är förvisso giltigt för alla de tre formerna (Sevo, 1996). Den tredje formen för mimetisk spridning benämns *kedja*. I denna spridning löper en idé längs med ett antal olika aktörer som likt en kedja kopplar i varandra. Längs med denna kedja förändras idén kontinuerligt av varje deltagande aktör (Sahlin och Wedin, 2008:12ff).

3.3 Uppackning

I linje med den svenska förvaltningsmodellen är den statliga värdegrunden varje myndighetslednings ansvar att realisera i sin verksamhet. Det innebär att varje myndighet kommer att leda ett eget arbete med den statliga värdegrunden. Den teoretiska förståelsen av en uppackning är att en förändring av idén sker när den kommer till en specifik kontext. Vidare kommer även förändring att vara beroende av vilken kontext som idén kommer till. Detta tredje och sista steg av översättningsprocessen benämns häri som uppackning.

En förutsättning för att uppackningen ska kunna ske är att den mottagande organisationen av en idé uppfattar att idén är av relevans för dem. Detta är beroende dels av det organisatoriska fältet som organisationen anser sig tillhöra (eller som andra anser organisationen tillhöra), samt dels formen för spridningen. Formen för uppackningen har rönt viss diskussion kring hur aktivt deltagande den mottagande parten är. En grundförståelse inom översättningsteorin är att den mottagande parten kommer att förändra idén när idén når dem. Det är en nödvändighet för att ens kunna hantera idén. Frågan av vilka vi är och vad denna idé betyder för oss och vår verksamhet implicerar att idén därmed tolkas och görs om för att förstås av den kontext som mottagaren utgör (Røvik, 2008:258).

Vidare har Røvik (2008:266) identifierat fyra idealtyper för hur processen av uppackning kan ske. Den första är att rakt av kopiera idén, den andra och tredje att en organisation antingen lägger till egna delar eller tar bort delar från idén. Den slutgiltiga formen benämner Røvik (2008) för omvandling med vilket menas att endast namnet på idén bevarats medan det faktiska innehållet helt och hållet skiljer sig från ursprungsidén. Denna omvandling liknar vad som inom nyinstitutionell teori benämns som löskoppling (decoupling).

Med löskoppling menas att organisationer som upplever institutionellt tryck och förhåller sig till institutionella myter, i hög utsträckning kommer att löskoppla den faktiska arbetsinsatsen från den formella strukturen (Meyer och Rowan, 1983). Det vill säga att det inte är samma sak vad organisationen säger sig göra som organisationen de facto gör. Det råder viss diskussion om i

vilken utsträckning organisationerna är aktiva aktörer i löskopplingen och spridningen (Boxenbaum och Jonsson, 2008; Oliver, 1991). Meyer och Rowan (1983:357f) menar att löskopplingen sker när organisationer upplever en dissonans mellan den institutionella myten och det mest effektiva arbetssättet inom organisationen. Omvandling och löskoppling skiljer sig på så sätt att omvandling förändrar innehållet av en idé medan om en idé löskopplas så framställer organisationen sig som följande av idén medan organisationen de facto inte gör det. Det är förvisso fullt möjligt att argumentera för att omvandling löskoppling är två sidor av samma mynt.

3.4 Analysfrågor

Utifrån den teoretiska förståelsen för hur en idé skapas, sprids och packas upp ställer jag tre specificerade frågor till materialet. Genom analysfrågorna analyserar jag hur den statliga värdegrunden realiserar utifrån förståelsen av hur en idé översätts. Den första delen benämns paketering och där studeras hur den statliga värdegrunden kommit till som en operationalisering av offentliga värden. Det vill säga att detta steg lyfter fram hur en idé måste skapas och ges en materialisering för att vara möjlig att sprida och kommunicera till omvärlden. Den teoretiska förståelsen av paketering utgår i huvudsak däremot från managementidéer. Eftersom den statliga värdegrunden inte kan förstås som en managementidé kommer jag i huvudsak att redogöra för den historiska tillkomsten av den statliga värdegrunden. För att analysera paketeringen ställs följande analysfråga:

Hur tillkom den statliga värdegrunden?

Det andra steget av spridningen fokuserar på Statskontoret som spridande aktör. I denna analys är det första steget att bedöma vilken form av isomorfspridning som sker. Jag exkluderar ur analysen den *normativa* isomorfismen då jag på förhand identifierat att det i sammanhanget inte finns en identifierat profession som sprider den statliga värdegrunden. Spridningen analyseras därmed utefter tvingande eller mimetisk form. Därefter analyseras i vilken utsträckning Statskontoret agerar som en *broadcastande* spridare genom att vara centralt belägen och passivt sprida ut idén kontra spridning genom bärande. Den *bärande* spridningen kännetecknas av aktiv interaktion mellan Statskontoret och mottagare. Även i detta steg exkluderas en av idealtyperna, *kedjan*, eftersom den statliga värdegrunden sprids av en central aktör som är Statskontoret och kedjespridning förutsätter. Den vägledande analysfrågan är:

Hur sprider Statskontoret den statliga värdegrunden till de statliga myndigheterna?

I det slutgiltiga och tredje steget analyserar jag hur de statliga myndigheterna tar emot och hanterar den statliga värdegrunden. Centralt i detta steg är vilken förändring som myndigheterna gör av den statliga värdegrunden så som Statskontoret sprider den och vilket arbete som myndigheterna bedriver i anslutning till den statliga värdegrunden. Detta steg analyseras utifrån följande analysfråga:

Hur översätter mottagande myndigheter den statliga värdegrunden i sin verksamhet?

4. Metod och genomförande

Med bakgrund i att det saknas kunskap om hur offentliga värden realiserar inom offentlig förvaltning har ansatsen för denna studie varit explorativ på så sätt att inget på förhand givet angreppssätt har antagits. Huvudsakligen har jag låtit empirin varit vägledande i materialinhämtning och analys.

De tre stegen av översättning analyseras utifrån ovanstående analysfrågor. Den första analysfrågan besvaras genom dokumentstudier och en intervju med Statskontoret. Dokumenten utgörs i huvudsak av statliga offentliga utredningar men även propositioner, myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Fokus för analysfrågan är att besvara hur idén om den statliga värdegrunden blev till och därigenom också ta reda på vad den statliga värdegrunden som idé är.

Det andra steget av hur den statliga värdegrunden sprids besvarar jag genom en kombination av dokumentstudier och intervjuer. Den huvudsakliga intervjun är genomförd med Statskontoret rörande deras arbete med den statliga värdegrunden. Därtill används delar av myndigheternas intervjusvar. Dokumenten utgörs i huvudsak av skriftligt material som Statskontoret producerat i sitt arbete med den statliga värdegrunden. Materialet analyseras utifrån analysfrågan med fokus på dels vilket innehåll som Statskontoret sprider för att jämföra med myndigheternas arbete, dels på vilket sätt som Statskontoret sprider den statliga värdegrunden utifrån tvingande och mimetisk isomorfism samt broadcasting och bärande.

Slutligen besvaras den tredje analysfrågan genom att studera arbetet med den statliga värdegrunden på fyra myndigheter. I och med anspråket på att generera ny kunskap har jag bedömt det vara relevant att studera ett mindre urval av myndigheters arbete för att på så sätt komma nära det faktiska arbetet. Urvalsprincipen är därför att skapa en bredd i materialet för att

maximera möjligheterna till teoretisk generalisering. Kriterierna i urvalet har tagits fram med hjälp av tidigare kända faktorer som samvarierar med värdegrundsarbetet. Kriterierna har tagits fram främst genom Statskontorets (2014) resultat och en intervju med Tillitsdelegationen utifrån deras kunskap om introduktionsutbildningar på statliga myndigheter samt den kartläggning av introduktionsutbildning för statliga anställda som Statskontoret gjort på uppdrag av Tillitsdelegationen (Statskontoret, 2019b). Myndigheterna har valts ut baserat på a) storlek (mätt i antal anställda) b) geografisk spridning av myndighetens kontor c) typ omgivning och kontakt med omgivningen⁶ och d) huvudsakligt uppdrag. Utifrån dessa kriterier har följande myndigheter valts ut: Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Skatteverket samt Myndighet X (MyX). Försvarsmakten och Skatteverket är stora myndigheter med stor geografisk spridning men skiljer sig markant i deras omgivning och uppdrag. MSB utgör en mellanstor myndighet men har ett liknande uppdragsområde kring beredskap som Försvarsmakten. MSB och MyX har en låg grad av geografisk spridning. MyX utgör vidare en liten myndighet.

Materialet för myndigheternas arbete utgörs av intervjuer och relevanta dokument, så som medarbetarpolicys och myndighetsspecifika värdegrunder. Totalt åtta intervjuer har hållits där fyra har genomförts med MSB medan det på resterande myndigheter, inkluderat Statskontoret, har genomförts en. De personer jag har intervjuat är utvalda av myndigheten på förfrågan av mig att få intervjua personer som har hand om arbetet med den statliga värdegrunden. På MSB har jag fördjupat förståelsen av arbetet med medarbetarpolicyn och lönekriterierna genom intervjuer med enhetschefer och en representant från HR-enheten. Intervjuerna har i två fall genomförts på plats hos respektive myndighet medan resterande intervjuer har skett via telefon.⁷ Under intervjuerna har jag fört anteckningar som därefter har skickats till intervjupersonerna för kvalitetskontroll. Längden på intervjuerna har varit cirka 45–60 minuter. Intervjufrågorna har konstruerats med grund i det översättningsteoretiska perspektivet med ett stort fokus på hur myndigheten arbetar med den statliga värdegrunden. Intervjuerna har utgått från särskilda intervjufrågor i en intervjuguide men har lämnats öppna för att fullfölja de spår som intervjupersonerna nämner. Intervjuguide för intervjuerna med myndigheterna och Statskontoret finns i bilaga 1.

⁶ Med omgivning menar jag vilka som myndigheternas uppdrag riktas mot. Skatteverket exempelvis riktar sig huvudsakligen mot privatpersoner och företag medan MSB riktar sig mot offentliga och privata aktörer inom beredskap och samhällsskydd. MyX har i huvudsak kontakt med andra organisationer.

⁷ Telefonintervjuerna har hållits med anledning av coronaviruset. Det vore att föredra att genomföra intervjuerna på plats då det ger en förbättrad kommunikation.

Två saker bör kommenteras angående hur jag förhåller mig till intervjuerna, en om representation och en om faktiskt studieobjekt. Vad gäller representationen så uppstår en problematik i att syftet är att ta reda på hur myndigheterna arbetar samtidigt som det inte är möjligt att intervjua hela myndigheten. Det vill säga hur representativt och korrekt är den bild som förmedlas av intervjupersonen för hela myndighetens arbete? Och kan man säga att *myndigheten* studeras? Problematiken aktualiserar även den ständigt debatterade frågan inom organisationsteori om vad som egentligen är en *organisation* (Holmblad Brunsson, 2002:kap. 3). I denna studie väljer jag att betrakta intervjupersonernas utsagor som myndigheternas svar och därmed som ett svar på hur myndigheten agerar. Anledningen till detta är att myndigheterna själva valt ut intervjupersonerna när jag efterfrågat att intervjua myndigheten om deras arbete med den statliga värdegrunden.

Den andra punkten rörande faktiskt studieobjekt handlar om hur man bör betrakta den information som intervjupersonerna återger. Eftersom det är *deras* erfarenheter och tolkningar av arbetet som återges studeras inte det *egentliga* arbetet. Konsekvensen är en naturlig följd av att genomföra intervjuer där personernas upplevelser inte är studieobjektet utan informationen personerna delger. En vidare problematik i intervjuerna är grundad i en kritik som framförts gentemot värdegrundsarbete. Alvesson (2015) och Wieslander (2014) har anfört att värdegrundsarbete framför allt är ett arbete för att skapa en fin fasad. Kritiken knyter an till en diskussion om *branding* (varumärkesbyggande), med vilket menas att en organisation söker framställa sig på ett särskilt sätt med en tydlig identitet (Kornberger, 2010). Brunsson och Sahlin-Andersson (2000) har vidare beskrivit en trend att offentliga organisationer allt mer betraktar sig som fristående enheter med en egen identitet och att detta är ett spår i den allmänna new public managementutvecklingen. Med bakgrund i denna kritik finns det anledning att vara vaksam på om intervjupersonerna, och därmed myndigheterna, söker framställa sitt arbete i förskönande och överdrivet positiva ordalag. Däremot ser jag även en risk i att intervjupersonerna framställer värdegrundsarbetet i negativa ordalag grundat i deras personliga uppfattning om arbetet. Således är det viktigt att iaktta ett visst källkritiskt förhållningssätt och vidare komplettera intervjuerna med skriftliga källor. Oavsett nackdelarna med intervjumetoden är metoden en nödvändighet för att tillgängliggöra information om hur arbetet med den statliga värdegrunden sker i praktiken.

Slutligen en kort kommentar om att en myndighet har valt att vara anonymiserad. Jag har tagit ställning till att låta resterande myndigheter förekomma med namn då det för det första är svårt att avidentifiera dessa tre då de är så pass stora och har så pass kända samhällsuppdrag. För det

andra anser jag det vara intressant för transparensen och möjligheten till återskapande av studien att lyfta fram vilken kontext som studeras. Detta eftersom kontexten i översättningsteorin bär särskilt fokus. Därtill vill jag tillägga angående eventuella spekulationer om varför MyX valt att vara anonyma att MyX:s svar ligger i linje med vad andra myndigheter har svarat.

5. Den statliga värdegrundens färd genom tid och rum

I denna del av uppsatsen kommer jag redogöra för min analys och det resultat som framkommit i studien. Dispositionen följer översättningsteorins tre steg för spridningen av en idé. I det första steget redogör jag för hur den statliga värdegrundens historia och tillkomst, i det andra steget Statskontorets roll som spridare och vilka arbetssätt som Statskontoret använder i sin spridning. Slutligen i det tredje steget redogör jag för hur de utvalda myndigheterna arbetar med och översätter den statliga värdegrunden. Den sista delen är strukturerad enligt återkommande teman på de studerade myndigheterna.

5.1 Att packa ihop offentliga värden

Den statliga värdegrunden med de sex principerna har en inte allt för lång historia inom svensk statsförvaltning. Den första pamfletten kom 2009 och är en sammanställning av principer i grundlagen och andra lagar (Värdegrundsdelegationen, 2013:1). Idén om tjänstemännen och deras etik är däremot enligt Lundquist (1998:57) inte på något sätt någonting nytt. Idén fanns med redan i Magnus Erikssons landslag under medeltiden, svensk regeringsform från år 1720, 1772 och 1809 samt i domarregler från 1635 (ibid).

Den nutida historiebeskrivningen av värdegrundens tillkomst börjar med den Förvaltningspolitiska kommissionen som betonade i sitt slutbetänkande (SOU 1997:57) att ”[f]örvaltningspolitiken bör stärka de krafter som håller samman helheten och främja en för all statlig verksamhet så långt som möjligt gemensam förvaltningskultur och förvaltningsetik” (SOU 1997:57:9–10). Vidare skriver de att ”[d]et vore enligt kommissionen inte meningsfullt att försöka formulera en särskild etisk kod för statstjänstemännen” (ibid:18) och att värden som saklighet, objektivitet, rättssäkerhet och lojalitet mot överordnade mål, ska lyftas fram samt vara en del av utbildningen till att bli statstjänsteman (ibid). Argumenten mot att författa en etisk kod grundas på ett resonemang om att många av de värden som en statstjänsteman har att förverkliga är komplementära på så sätt att ett värde kräver ett motvärde. Fokus är således enligt kommissionen inte på att lära sig särskilda värden utan att som statstjänsteman ha dessa värden levande och föra diskussion om dem (ibid:150). Vi ser ändå att det inom den offentliga förvaltningen finns en medvetenhet och intresse för offentliga värden och att tjänstemännen ska leva efter dem. Jag noterar även att Lennart Lundquist, som är en av utgångspunkter i

forskningen för offentliga värden och dess normativa värden, författade en SOU (1997:28) på beställning av kommissionen. Kommissionens slutbetänkande om tjänstemannaetiken grundas i stor utsträckning i de tankar som Lundquist i SOU 1997:28 för fram.

I den efterföljande propositionen (1997/98:136) läggs fram att myndighetscheferna ska ta särskilt ansvar för statstjänstemännens kunskap om förvaltningen. I ansvaret ingick att utveckla etik och innehåll i statstjänstemannarollen. Slutligen upprättades en myndighet för kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning (KKR) (1997/98:20, 26; SFS 1998:1647). KKR anordnade introduktionsutbildningar till nyanställda i staten och även seminarier och konferenser för att diskutera etik- och värderingsfrågor (SOU 2004:065). I Demokratiutredningens slutbetänkande betonades behovet av ”stora ansträngningar för att utveckla personalens känsla för ett offentligt etos” (SOU 2000:1:133). Sammanfattningsvis har den offentliga förvaltningen arbetat med frågor rörande tjänstemannaetik historiskt, men däremot inte under benämningen av den statliga värdegrunden. Det vill säga att den statliga värdegrundens innehåll varit något som arbetats med under en längre tid men inte under det namn och idé som vi känner den idag.

Under 00-talet sker inte särskilt mycket inom det politiska fältet mot slutet av decenniet då den förvaltningspolitiska kommittén lägger fram sitt slutbetänkande och den efterföljande propositionen. Den förvaltningspolitiska kommittén framlade i sitt slutbetänkande *Att styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning* att: a) det bör utformas en gemensam värdegrund, b) myndighetschefer bör få i uppdrag att de anställda är förtrogna med värdegrunden, c) värdegrunden ingår i en introduktionsutbildning och slutligen d) myndighetscheferna även vid behov ska utforma en myndighetsanpassad värdegrund (SOU 2008:118:170). En huvudsaklig motivering till skapandet var att det skulle tillgängliggöra de gemensamma principer enklare (ibid:178). Regeringen instämde i all väsentlighet med kommitténs förslag och lämnade därmed ett uppdrag att författa värdegrunden åt en grupp jurister samt åt Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) att förvalta den (prop. 2009/10:175:36-38). Regeringen motiverade sitt ställningstagande med att en satsning på offentliga värden skulle öka effektiviteten och medborgarnas förtroende för förvaltningen (ibid:37). Efter Krus nedläggning övertog Värdegrundsdelegationen arbetet och idag är det Statskontoret som ansvarar för arbetet.

Uppdraget till Statskontoret gavs initialt som ett särskilt regeringsuppdrag angivet i regleringsbrevet med tillhörande anslag. Numera hanteras det däremot inom Statskontorets reguljära verksamhet och anslag (Intervju 1). I Statskontorets instruktion formuleras uppdraget

som att ”främja och samordna en god förvaltningskultur” (SFS 2016:1087). Förvaltningskultur definieras av Statskontoret som ”beteenden och förhållningssätt som ska prägla alla statligt anställda” (Statskontorets hemsida, 2018a). Inom detta arbete ryms den statliga värdegrunden men har alltså vidgats till att gälla förvaltningskultur i stort.

Nu, tio år efter värdegrundens formulerande, har värdegrunden fått ett förnyat politiskt intresse inom utredningsverksamheten genom Tillitsdelegationens uppdrag. Tillitsdelegationen har som huvudsakligt uppdrag att utreda en tillitsbaserad styrning för offentlig sektor och inte explicit i sitt uppdrag att specifikt arbeta med värdegrunden (Löfven, 2013; dir. 2016:51). I

Tillitsdelegationens slutbetänkande föreslår de däremot att Statskontoret ska få i uppdrag att i samråd med Sveriges kommuner och regioner (SKR) komplettera den statliga värdegrunden med de sju principerna för tillitsbaserad styrning (SOU 2018:47:29). Detta har däremot ett antal remissinstanser, däribland Statskontoret, avstyrkt (Statskontoret, 2018b; ESV, 2018; SKL, 2018). När sedan Tillitsdelegationen lämnade sitt vidare betänkande (SOU 2019:43) rörande styrning i statlig sektor så tillkom ett tilläggsuppdrag att kartlägga och utreda en introduktionsutbildning för alla statligt anställda, där den statliga tjänstemannarollen ska ingå (Dir. 2019:6). Detta arbete slutrapporteras den 26 juni 2020. Bakgrunden till tilläggsuppdraget av en introduktionsutbildning för statsanställda är ett tillkännagivande av riksdagen till regeringen som röstades fram baserat på ett förslag från konstitutionsutskottet (2017/18:KU37:28-37, 118). Detta tillkännagivande signalerar ytterligare ett ökat politiskt intresse för tjänstemännen och deras etik.

En relevant fråga utifrån vår teoretiska ingång är hur vi ska förstå denna tillkomst? Svensson (2013), som har likartad beskrivning av den statliga värdegrundens tillkomst som jag, argumenterar för att vi bör förstå tillkomsten som ett uttryck för institutionellt tryck. Den svenska regeringen gav i uppdrag att formulera en värdegrund först efter omvärlden sagt att det ska man ha (Svensson, 2013). Vidare noterar Svensson (2013) att en översättning av värdegrund har skett till svensk kontext genom två förändringar. För det första bär den svenska statliga värdegrunden en särskilt legalistisk karaktär. Det vill säga ett stort fokus ligger på att hänföra värdena till specifika lagar (ibid:104). För det andra att ansvaret för värdegrunden är delegerat till respektive myndighet att efterleva. Detta förklaras av den svenska förvaltningsmodellen med självständiga myndigheter med ett från riksdagen delegerat arbetsgivaransvar (ibid:105ff). Statskontoret instämmer i beskrivningen av den statliga värdegrunden som en samling av grundlag och därmed

tvingande, samt att det är myndigheterna som har i uppgift att garantera att värdegrunden efterlevs (Intervju 1).

Slutligen kan vi notera hur den statliga värdegrunden har existerat innehållsligt under en längre tid men först under 2010-talet skedde ett formulerande av idén. Formuleringen av idén är en materialisering av en idé som till viss del redan varit materialiserad i grundlag. Därtill kan vi även notera att spridning av idén redan har skett genom andra aktörer än Statskontoret i historien. Till och med skedde en spridning via KKR innan det att den statliga värdegrunden ens var formulerad. Spridningen var då av ”/.../ etik hos de statliga myndigheterna” (SFS 1998:1647).

5.2 Att sprida en värdegrund

5.2.1 Hur Statskontoret sprider värdegrunden

Statskontoret bär ansvaret för den statliga värdegrunden. Det uttrycks i deras instruktion som ”myndigheten ska främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten” (SFS 2007/8:27). Jag kommer nedan att först beskriva hur Statskontoret sprider den statliga värdegrunden och därefter analysera denna spridning baserat på det beskrivna teoretiska ramverket.

Jag har strukturerat Statskontorets spridning i fem olika tillvägagångssätt: a) skrifter, b) webbutbildningar, c) workshops, d) seminarier och föreläsningar och e) myndighetsanalyser. Statskontoret har producerat ett antal skrifter om den statliga värdegrunden som de delger myndigheten och därigenom sprider den statliga värdegrunden. En sådan skrift vid namn *Den statliga värdegrunden - gemensamma principer för en god förvaltning* förklarar och tydliggör den statliga värdegrunden (Statskontoret, 2019a). En annan skrift är en samling av olika dilemmadiskussioner, något jag återkommer till nedan (Statskontoret, 2019c). Flertalet av skrifterna uppges av Statskontoret vara uppdateringar på tidigare skrifter som producerats av tidigare ansvariga aktörer för spridningen (Intervju 1). Det finns även en så kallad dilemmabank på Statskontorets hemsida där de samlat en större mängd dilemman för myndigheterna att använda i sitt arbete med värdegrunden (Statskontoret, 2019d).

Ett annat sätt som spridningen sker genom är webbutbildningar. En av utbildningarna är generell angående den statliga värdegrunden medan den andra är riktad till personer som håller i dilemmadiskussioner. Därtill hänvisar Statskontoret till andra myndigheters utbildningar som de

anser vara relevanta. Exempelvis hänvisar Statskontoret till Ekonomistyrningsverkets utbildning om grunderna i statlig styrning (Statskontoret, 2018c). De hänvisade utbildningarna behandlar däremot inte i huvudsak den statliga värdegrunden som objekt. I intervjuerna med myndigheterna har det uppgetts att alla myndigheter använder sig av den generella webbutbildningen om den statliga värdegrunden. Utbildningarna är vidare öppna för alla att använda.

Som tredje form för spridning använder sig Statskontoret av workshops med myndigheter. Dessa workshops görs enskilt med en myndighet eller i en samling av myndigheter med likartade uppdrag. Ett exempel på sådan samling har varit myndigheter med tillsynsuppdrag (Intervju 1; Intervju 5). I huvudsak riktar sig workshops till ledningsnivån inom myndigheter. I spridningen förekommer det fall av att Statskontoret närmar sig myndigheterna med förslaget att myndigheterna bör ta del av arbetet men det händer även att myndigheter närmar sig Statskontoret. Statskontoret har vidare inte identifierat någon gemensam anledning till när en myndighet kontaktar dem (Intervju 1).

För det fjärde anordnar Statskontoret även seminarier och föreläsningar i sin spridning. Målgruppen för denna spridning är i huvudsak olika nivåer av myndighetsledning (Intervju 1). Rörande ledningen finns exempelvis en särskild skrift som är specifikt inriktad på ledarskap och arbete med god förvaltningskultur (Statskontoret, 2017). Därtill har även regeringen tagit ställning att arbetet också bör inrikta sig mot ledningen (prop. 2009/10:175:36).

Det slutgiltiga arbetssättet för spridning är genom de myndighetsanalyser som Statskontoret genomför på uppdrag av regeringen (Statskontoret, 2008). Detta är däremot inte ett av Statskontorets uttalade och primära sätt för spridning (Intervju 1). Myndighetsanalyser är ett särskilt arbetssätt som Statskontoret tagit fram för att genomföra en djupgående genomlysning av en myndighets verksamhet. Inom denna analys inkluderas ofta att utreda förvaltningskulturen på myndigheten.⁸ På så sätt finns det en påtryckning från Statskontorets sida gentemot enskilda myndigheter vad gäller förvaltningskulturen, och i och med det den statliga värdegrunden. Därtill kan Statskontoret rikta rekommendationer baserat på sin utvärdering och då inkludera den statliga värdegrunden i detta. Statskontoret uppger däremot att sådana rekommendationer inte är särskilt vanligt förekommande och inte bör ses som en strategisk del av deras arbete med den statliga värdegrunden (Intervju 1). Det är dock av intresse eftersom det finns forskning som pekar på att

⁸ Informationsinhämtningen om förvaltningskulturen sker i huvudsak genom intervjuer och enkäter, se exempelvis Statskontoret, 2020.

vad en verksamhet följs upp på är vad som kommer fungera styrande för deras verksamhet (Hertting och Vedung, 2009). Huruvida den statliga värdegrunden faktiskt sprids genom myndighetsanalyserna framgår däremot inte av min studie och ska därför ses som en möjlig spridningseffekt.

I en analys av vilken typ av spridning som Statskontoret kan anses utgöra baserat på de olika typerna av isomorfism, kan vi först konstatera att Statskontoret i huvudsak inte agerar som en tvingande spridare. Ett första tecken på det är Statskontorets instruktion där det står att uppdraget är att ”främja och samordna” (SFS 2007/08:27). Ett andra tecken är att Statskontoret menar att ”[i]ngen annan myndighet kan styra över en annan myndighet utan det är bara regeringen som kan det” (Intervju 1) samt vidare ”vi ska vara medvetna om att vi gör en liten del så att säga /.../ myndighetsledning och myndighetsledaren ansvarar för att personal har rätt kunskap och utbildning för att göra sitt uppdrag” (ibid). Statskontoret har alltså inget tvingande medel gentemot myndigheterna. Det gäller varken att myndigheter *ska* arbeta med den statliga värdegrunden och inte heller *hur* myndigheterna arbetar med den statliga värdegrunden.

Slutsatsen att Statskontorets inte är en tvingande instans för att få andra myndigheter att följa den statliga värdegrunden är intressant i förhållande till värdegrundens härledning ur lag. Genom att vara härledd ur lag är den statliga värdegrundens *inhåll* tvingande för myndigheterna. Utifrån ett spridande synsätt bör innehållet i den statliga värdegrunden således ses som tvingande. På så sätt uppstår en spänning mellan att aktören och bäraren av idén inte är en tvingande aktör men däremot så är innehållet i idén tvingande.

För att förstå hur detta är möjligt kan en förklaring ligga i själva existensen av den statliga värdegrunden som ett objekt. När den statliga värdegrunden formuleras utifrån grundlag kan man prata om en materialisering av en idé (som förvisso är materialiserad i grundlagen) för att möjliggöra att idén kan spridas ut. Den statliga värdegrunden kan därefter förstås som ett objekt med ett visst innehåll. Detta innehåll är tvingande men objektet i sig och dess bärare är inte tvingande på samma sätt. Detta får en följdverkning av att materialiseringen måhända inte får bäring för alla de myndigheter som är mottagare. Något som senare synliggörs i genomgången av myndigheternas förhållningssätt till den statliga värdegrunden. Därtill ligger en väsentlig förståelse av detta i den svenska förvaltningsmodellen där myndigheterna är relativt självständiga och framför allt ansvarar för sin egen verksamhet.

Istället för att se Statskontoret som tvingande bör Statskontoret ses i termer av mimetisk spridning. Spridningen bör ses som att myndigheterna uppfattar att den statliga värdegrunden är något som man måste förhålla sig till men däremot så är inte spridaren tvingande. Det handlar om att mottagandet sker på frivillig basis i förhållande till tvingande. Statskontorets spridning kan kategoriseras i att vara passiv och aktiv, där den passiva formen relaterar till broadcastande spridning medan den aktiva formen bär drag av bärarspridning.

Statskontoret agerar som en broadcaster genom sitt arbete med att sända ut samlade skrifter av vad den statliga värdegrunden är för någonting. Vidare är webbutbildningen ett tydligt exempel på hur Statskontoret från en central position sprider ut den statliga värdegrunden till en mängd aktörer utan att vara särskilt involverade i själva upptagningen. Utbildningarna utförs av anställda på myndigheterna utan att Statskontoret är närvarande och därigenom har en påverkan i utbildningssituationen. Istället gör Statskontoret sin utbildning och lämnar sedan åt myndigheterna att vidareutveckla och hantera idén. Som kommer att visas under redovisningen av myndigheternas arbete så används utbildningen dessutom på lite olika sätt, vilket talar för denna broadcasttolkning.

Statskontoret har även arbete som sker i direkt kontakt med myndigheterna och som innebär ett mer aktivt agerande av Statskontoret. Denna spridning kan ses mer i termer av bärande. Statskontoret går till enskilda myndigheter och tar med sig den statliga värdegrunden och informerar om hur myndigheten kan arbeta med den. Det innebär ett tydligt drag av att sprida en idé genom att föra idén direkt till mottagaren. Därtill så innebär detta troligen även att hur Statskontoret genomför dessa besök får en inverkan på hur mottagarmyndigheten kommer att arbeta med den statliga värdegrunden framöver. Ett ytterligare drag av denna bärande spridning är när Statskontoret bjuder in till seminarier och samlar myndigheter med liknande uppgifter. I dessa samlingar sker ett utbyte mellan de samlade aktörerna och återigen att Statskontoret här framför vad den statliga värdegrunden är och att den behöver verksamhetsanpassas och diskuteras. Även det faktum att olika myndigheter samlas ger troligen någon typ av utbyte kring hur den statliga värdegrunden kan förstås och användas. Slutligen så innebär även de myndighetsanalyser som Statskontoret genomför att de är mer aktiva i att föra idén till enskilda myndigheter. Däremot kan det hävdas att detta är något mer av ett tvingande inslag eftersom Statskontoret utreder myndighetens verksamhet och även kommer att göra utsagor om kvalitén på verksamheten. Återigen är det oklart hur myndigheterna förhåller sig till spridningen genom

myndighetsanalyserna och framför allt att Statskontoret själva inte betraktar detta som en del i deras spridande arbete. Sammantaget så innebär det bärande spridandet en mer aktiv roll av Statskontoret där mottagarna influeras mer av Statskontoret i uppackningen av den statliga värdegrunden.

Resultatet av redogörelsen kring Statskontorets spridande roll visar att Statskontorets spridande roll kan ses utifrån en mimetisk spridning. Båda idealtyperna av bärare och broadcasting fångar väl de olika sätt som Statskontoret agerar på för att sprida värdegrunden. Vidare har vi sett att den statliga värdegrundens innehåll är tvingande men materialiseringen och bäraren av objektet inte är tvingande.

5.2.2 Innehåll och arbetssätt som sprids

I relation till Statskontorets syn på sin roll som spridare intar Statskontoret ingen normerande ställning till hur de anser att myndigheter bör arbeta med den statliga värdegrunden. Anledning till detta är att "[arbetet med statliga värdegrunden] måste verksamhetsanpassas för hur man väljer att arbeta med det här" (Intervju 1). Vidare lyfts det fram att de svenska myndigheterna är så pass varierade att det inte finns möjlighet att ett specifikt arbetssätt kan rekommenderas. Något Statskontoret däremot lyfter fram är att

vi tycker inte att det är ett separat arbete även om det kan verka så och tolkas som att de ska finnas en plan eller utsedd ansvarig. I grund och botten handlar det om att göra sitt uppdrag på ett demokratiskt, effektivt och rättssäkert sätt (Intervju 1).

Den normerande bild Statskontoret ger är således att arbetet med den statliga värdegrunden behöver verksamhetsanpassas. Detta återkommer även i en skrift som Statskontoret gett ut angående den statliga värdegrunden uttryckt genom att "Den statliga värdegrunden är formulerad på en övergripande nivå. Därför behöver myndigheterna konkretisera den i den dagliga verksamheten /..." (Statskontoret, 2019a:39).

I förhållande till ovanstående inställning finns det däremot i informationsmaterial rörande den statliga värdegrunden av Statskontoret ett antal ställningstaganden för på vilket sätt värdegrunden kan realiseras. Exempelvis anses att utbildning kring de sex principerna, specifika regler för verksamheten och vad en statlig anställning innebär behövs (Statskontoret, 2019a:40). Dessutom har Statskontoret en egen webbutbildning om den statliga värdegrunden som är använd av alla intervjuade myndigheter. Vidare finns en normerande bild av att det behövs diskussion, något

som framför allt görs via dilemman. Ett dilemma är en konstruerad situation som inte har ett entydigt svar på hur tjänstemännen ska hantera situationen. Dilemmana fungerar därigenom som diskussionsunderlag. Statskontoret har publicerat en handledning för att diskutera den statliga värdegrunden där det slås fast att "[v]id myndigheterna behöver det finnas en pågående diskussion och ett kontinuerligt lärande kring vad den statliga värdegrunden innebär för deras uppdrag och anställda" (Statskontoret, 2019c:3). Återigen går det dock att se spår av att arbetet bör göras i förhållande till myndigheternas egen verksamhet. Diskussionerna syftar vidare till att "stärka förmågan att diskutera komplexa situationer i rollen som statsanställd /.../ De kan också handla om att olika mål, principer eller regelverk ställs mot varandra" (ibid). Det vill säga att tanken är att genom diskussionerna rusta tjänstemännen att själva hantera sin egen situation. Vidare lyfts det att eftersom principerna är härledda ur lag så är det tvingande att efterleva dem. Samtidigt som komplexiteten i principerna och målkonflikter identifieras och anses vara något som en tjänsteman behöver lära sig förstå och hantera.

5.3 Att packa upp en värdegrund

I detta avsnitt redovisar jag resultatet av hur myndigheter arbetar med den statliga värdegrunden och hur värdegrunden realiserar till praktisk verksamhet och styrdokument samt vilken översättning som i denna process sker. Avsnittet är uppdelat enligt olika former av översättning jag identifierat på de fyra studerade myndigheterna.

5.3.1 Myndighetsspecifik värdegrund

Ett av de tydligaste sätten myndigheterna arbetar med den statliga värdegrunden är genom myndigheternas egna värdegrunder, häri kallade myndighetsspecifika värdegrunder.

Värdegrunderna tar sig uttryck i huvudsak genom värdeord, inte sällan tre stycken. Vidare förekommer värdeorden i samband med vision och verksamhetsidé. Det finns däremot inget krav på att en myndighet ska ha en värdegrund, men det tycks vara ett vanligt förekommande fenomen.

Det finns både likheter och skillnader mellan den statliga värdegrunden och de myndighetsspecifika värdegrunderna. I de flesta fallen beskrivs att värdegrunden har sin grund i vissa värden som tydligt återkopplar till den statliga värdegrunden. Exempelvis hos MSB där verksamhetsidén presenteras som att de "värnar människors liv och hälsa, samhällets

funktionalitet och *grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter*” (min kursivering, MSB, 2019). I intervjuerna uppgavs att de myndighetsspecifika värdegrunderna adresserar vissa delar av den statliga värdegrunden men också att den myndighetsspecifika värdegrunden kompletterar den statliga. Däremot förekommer ingen explicit hänvisning i värdegrundsdokumentet till den statliga värdegrunden som objekt.

Likheten i värdeorden kan skönjas hos både Försvarmakten och MSB som båda har öppenhet som ett av sina värdeord. Värdet av att vara öppen ”dubblar den statliga värdegrunden” (Intervju 3) vad gäller principen om fri åsiktsbildning. MyX har värdeordet *effektivitet*, vilket tydligt återkopplar till den statliga värdegrundens princip av effektivitet och service. Vänder vi oss till Skatteverket finns i värdeorden ingen explicit likhet med de statliga värdegrundens principer. Sammanlagt har myndigheterna tio unika värdeord varav i tre av dessa finns en explicit och tydlig koppling till den statliga värdegrundens principer.

Går vi sedan vidare till innehållet i själva värdegrunderna och inte bara läser de explicita värdeorden framkommer framför allt skillnader. Där synliggörs att de myndighetsspecifika värdegrunderna i huvudsak är inriktade på verksamhetens måluppfyllelse. Detta bekräftar den bild av värdegrunder som Björkvall och Nyström Höög (2018) visat. Vi kan se detta genom att exempelvis värdegrunderna är sammankopplade till det uppdrag som myndigheten har. Detta kommer särskilt till uttryck genom att värdeorden ofta sammanfaller med en vision eller liknande. Som hos MSB där värdeorden presenteras tillsammans med verksamhetsidén

MSB stärker samhället i att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig. Vi värnar människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet och grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter. Högt förtroende och nära samarbete med aktörer gör att vi lyckas. (MSB, 2019)

Samt visionen ”Ett säkrare samhälle i en föränderlig värld” (ibid). Vidare beskrivs att det är dessa delar som formar MSB:s identitet. Liknande beskrivningar återkommer hos resterande myndigheter.

En avvikande förståelse av hur den statliga värdegrunden förhåller sig till myndighetsspecifik värdegrund finns hos Försvarmakten. Försvarmakten har tagit ett aktivt ställningstagande kring att den statliga värdegrunden inte är aktuell för dem och deras verksamhet. Det vill säga att de

inte arbetar utifrån den statliga värdegrunden. Försvarsmakten förklarar sitt ställningstagande enligt nedan.

[En] viktig skillnad mellan vår verksamhet och annan är att vi är en väldigt kollektiv verksamhet. Vi tycker att den statliga värdegrunden bygger på en enskild handläggare i staten som handlägger ärenden och ska med statlig anda göra detta så objektivt och korrekt som möjligt, men det bygger på en individs agerande. Den allra största delen av vår verksamhet, framför allt i uniform, sker i grupp. Då måste man ta ansvar för det man säger, skadar det gruppen så är du inte en bra medarbetare. (Intervju 8).

Motiveringen är i huvudsak grundad i att Försvarsmaktens verksamhet inte anses vara förenlig med den statliga värdegrunden. Den kollektiva verksamhet och idé som Försvarsmakten hänvisar till finns formulerad i en skrift om Försvarsmaktens professionsidé (Försvarsmakten, 2016). Med skriften och tillhörande arbete önskar Försvarsmakten skapa en särskild identitet. Det beskrivs som att ”/.../ identiteten vi ville åstadkomma var inte statlig tjänsteman, utan oavsett vem du är i Försvarsmakten så är du en del av den militära expertisen” (Intervju 8). Försvarsmaktens förhållningssätt synliggör också hur en mottagande aktör förhåller sig till och förstår en idé utifrån sin särskilda kontext.

Vad Försvarsmakten däremot poängterar är att ”vad vi uttrycker med det är inte att den statliga värdegrunden är fel utan tvärtom knyter vi också an till den /.../ vi [har] ett särskilt demokratiblock under grundutbildningen /.../ [v]i tycker att de här andra principerna i den statliga värdegrunden är jätteviktiga” (Intervju 8). Som sagt är det dock under andra namn än den statliga värdegrunden. Som ett exempel på hur Försvarsmakten faktiskt arbetar med innehållet av den statliga värdegrunden kan nämnas deras riktlinjer för sociala medier som berör principen om fri åsiktsbildning (Intervju 8; Försvarsmakten, 2013). I dessa riktlinjer förekommer ingen hänvisning till den statliga värdegrunden utan bakgrunden till policyn är att ”[t]illgång till information och människors rätt att yttra sig är grundläggande rättigheter i den demokrati som Försvarsmakten har uppdraget att skydda.” (Försvarsmakten, 2011:3). Kopplingen till principen av fri åsiktsbildning inom den statliga värdegrunden är tämligen tydlig vad gäller dess innehåll men hänvisningen till den statliga värdegrunden saknas. Vidare belyser Försvarsmakten hur olika funktioner inom organisationen bevakar delar av vad den statliga värdegrunden har för innehåll. Som exempel på principerna av legalitet och effektivitet nämns att ”[v]ad gäller ekonomin så är det ekonomidirektörens ansvar att vi håller budget” och vidare ”[v]ad gäller förvaltningsrätt har

vi juridiska staben som håller koll på att det sker juridiskt korrekta beslut” (Intervju 8).

Sammantaget drar jag slutsatsen att Försvarsmakten inte arbetar med den statliga värdegrunden som objekt men däremot arbetar Försvarsmakten med det innehåll och värden som den statliga värdegrunden är grundat i.

Ser vi sedan istället till vem/vilka som formulerar de myndighetsspecifika värdegrunderna och därefter ansvarar för dem finns det en del likheter mellan myndigheterna. I varierande utsträckning har hela myndigheten varit delaktig i framtagandet av värdegrunderna och andra sammankopplade styrdokument. Genomgående är myndigheterna däremot av uppfattningen att hela myndigheten ska delta om ett arbete med att formulera en värdegrund skulle genomföras idag. Vad gäller skapandet framgår det inte huruvida myndigheterna anser att framtagandet skulle ske utifrån den statliga värdegrunden som bas eller om det framför allt skulle vara utifrån myndigheten. Däremot kan vi se att de myndighetsspecifika värdegrunderna i huvudsak är inriktade på myndighetens verksamhet, mål och uppdrag.

Vad gäller ansvarsfördelningen är det chefernas ansvar att verksamheten följer de riktlinjer och krav som finns. Ytterst är det således högsta chef, i form av myndighetsledaren, som ansvarar för värdegrundsarbetet. På detta sätt finns det inga skillnader för hur man har packat upp värdegrundsidén. Däremot är det i varierande utsträckning utsedda personer som arbetar med denna typ av frågor. Där ska *arbetar med* alltså inte ses som att bära ansvaret för utan avser endast att dessa personer på något sätt har som en särskild uppgift att hantera frågor som berör värdegrunden. På de studerade myndigheterna befinner sig dessa personer antingen inom HR eller kommunikationsområdet.

Vad gäller den översättning som sker mellan den statliga värdegrunden och den myndighetsspecifika så tolkar jag det som att den statliga värdegrunden i huvudsak läggs som en bottenplatta för vad som gäller för verksamheten. Därefter lägger myndigheterna huvudfokus på vad som är verksamhetens syfte och uppdrag. Realiseringen av värdegrunderna och verksamhetsidéerna visar att idéerna i den statliga värdegrunden allt mer omformuleras till verksamhetsmål desto närmare den faktiska verksamheten man kommer. Den komplexa koppling som finns mellan myndighetsspecifik värdegrund och statens värdegrund är måhända förklarad av att den statliga kan upprätthållas så länge man befinner sig på en viss abstraktionsnivå. När värdena därefter allt mer ska konkretiseras och anpassas till verkligheten blir det däremot allt mer verksamhets- och uppdragsinriktat istället för mer allmänna statliga principer.

5.3.2 Medarbetarpolicy och lönekriterier

Medarbetarpolicys är det dokument och fokus för arbete som är mest central i arbetet med att realisera framför allt den myndighetsspecifika värdegrunden men även den statliga värdegrunden. En medarbetarpolicy är en policy som slår fast vad som förväntas av medarbetarna och vad medarbetarna kan förvänta sig av arbetet och ledningen. Huvudfokus är vilka förhållningssätt som medarbetaren ska ha och vad som är önskvärt beteende. Översättningen från värdegrund till medarbetarpolicy varierar i tydlighet mellan studieobjekten men i alla intervjuer uppges att värdegrunderna utgör grunden för medarbetarpolicyn. Medarbetarpolicys ses därför som ett ytterligare steg i översättningen av den statliga värdegrundens färd till att bli verklighet.

Kopplingen mellan värdegrund och medarbetarpolicy kan uttryckas som hos MyX att ”medarbetarpolicyn utgår från /.../ den gemensamma värdegrunden för alla statsanställda samt myndighetens varumärkesplattform⁹” (MyX, u.å.). Vidare beskriver Skatteverket att ”på så vis jobbar vi mer systematiskt med våra värdeord eftersom de finns med i medarbetarpolicyn” (Intervju 7). I MSB:s medarbetarpolicy formuleras att ”[m]edarbetarskap innebär att utifrån MSB:s vision och verksamhetsidé medverka, påverka och samverka” (MSB, 2010). Vidare uppges att bakgrunden till medarbetar- och chefpolicyn är den demokratiska värdegrunden (MSB, 2010). Återkommande framgår således att medarbetarpolicys är ett sätt att realisera värdegrunden.

I Skatteverkets fall finns ingen referens till den statliga värdegrunden som sådan i deras medarbetarpolicy. Där hänvisas istället till demokrati, effektivitet och rättssäkerhet (Skatteverket, u.å.). Dessa principer kan betraktas vara en samling av de sex principer som finns i den statliga värdegrunden. Demokrati inkluderar såklart demokrati men även fri åsiktsbildning och respekt, rättssäkerhet inkluderar legalitet och objektivitet och slutligen inkluderar effektivitet principen effektivitet och service. Vi kan alltså även i Skatteverkets medarbetarpolicy se spår av att den statliga värdegrunden finns med men att den i sådana fall har omformulerats till de tre nämnda principerna.

Innehållet i medarbetarpolicys är inriktat på verksamheten och vad som förväntas av medarbetarna. Där värdegrunderna var ett steg bort från den statliga värdegrunden så är medarbetarpolicys ytterligare ett steg till. Innehållet liknar i all mindre utsträckning de principer

⁹ I varumärkesplattformen finns värdegrunden men även sådant som vision.

som den statliga värdegrunden innehåller. Skatteverkets skriver i sin medarbetarpolicy exempelvis att som medarbetare

- arbetar jag professionellt och resultatnriktat och bidrar till att syftet med verksamheten uppnås
- förstår jag min roll och samverkar med andra för helheten
- är jag nytänkande, förändringsbenägen och tar ansvar för min egen vidareutveckling
- arbetar jag ständigt för att förbättra i vardagen, förebygga fel, förenkla och förtydliga
- sätter jag mig in i andras situation och är hjälpsam
- delar jag med mig av kunskaper och erfarenheter
- står jag för vad jag säger och ger och tar både beröm och konstruktiv kritik
- talar och skriver jag sakligt och på ett sätt som är lätt att förstå
- bidrar jag till gemenskap och en god arbetsmiljö med ett respektfullt bemötande både internt och externt (Skatteverket, u.å.)

Som synes är innehållet inriktat på hur medarbetare ska bete sig och arbeta på arbetsplatsen. Det finns däremot inslag som kan hänföras till framför allt effektivitet och service. Som exempel att medarbetare ”talar och skriver /.../ sakligt och på ett sätt som är lätt att förstå” (Skatteverket, u.å.). De delar som strävar mot att uppnå verksamhetens mål kan sägas vara en del av effektiviteten. Det är även möjligt att hävda att ”uppnå verksamhetens mål” är ett uttryck för principen av demokrati då det i längden är medborgarna som har röstat för den politik och det uppdrag Skatteverket har fått att utföra. Däremot kräver dessa kopplingar en hel del mer eller mindre långsökta argumentationssteg och jag bedömer det inte vara kärnan i vad som åsyftas med medarbetarpolicyn. Det vill säga att min huvudsakliga tolkning av översättningen från den statliga värdegrunden till medarbetarpolicys är att mycket av innehållet förändras till att bli kriterier för verksamhetens målluppfyllelse och arbetssätt.

Användningen av en medarbetarpolicy sker framför allt genom olika typer av utvärderande samtal mellan chef och medarbetare. De samtal som utgår från medarbetarpolicyn är utvecklingssamtal, utvärderande samtal och lönesättande samtal (Intervju 5). Samtalen är kopplade till varandra där utvecklingssamtalet är ”en del i en process att utveckla verksamheten genom att utveckla individer” (MSB, 2020:2), det utvärderande samtalet är ”en naturlig koppling till utvecklingssamtalet och är också en nödvändighet inför det lönesättande samtalet” (MSB,

2017:2). Syftet med samtalet är ”/.../ att chef och medarbetare ska ha en dialog kring arbetsinsats och resultat” (ibid). Det sammanfattande syftet är alltså både att ge möjlighet för tjänstemannen att utveckla och utvärdera sig samt att detta ger underlag för vilken lönerrevision som tjänstemannen får.

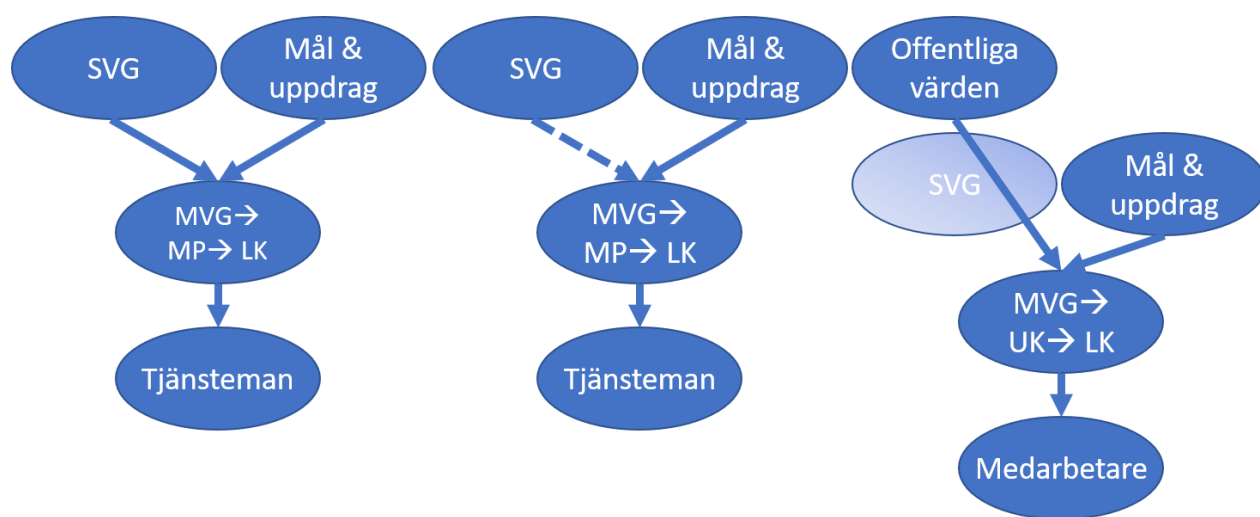
För att möjliggöra samtalet har en bedömningsmall bestående av tolv kriterier tagits fram som är baserad på MSB:s medarbetarpolicy. De tre inledande kriterierna är medverkar, påverkar och samverkar. Därefter följer tre konkretiseringar av de tre värdeorden öppen, kompetent och drivande. Det vill säga totalt tolv kriterier. Som exempel har värdeordet *Drivande* för medarbetare brutits ned i de tre delarna: engagerad, utvecklingsinriktad och lösningsorienterad (MSB, 2017). Engagerad innebär ”har egen drivkraft och tar egna initiativ inom givna ramar. Hittar vägar att nå mål” (ibid). Detta kriterium rankas sedan utefter om det a) behöver utvecklas, b) uppfyller eller c) överträffar.

Av de totalt tolv kriterierna så behandlar åtta hur medarbetaren bidrar till måluppfyllelse. Tre av målen är fokuserade på hur medarbetaren bidrar till utveckling av verksamheten och även utveckling av medarbetaren själv. Slutligen finns ett mål som uttrycker att medarbetaren ”gör sin del av arbetet och är lojal mot verksamheten och fattade beslut” (MSB 2017:6), vilket kan liknas vid principen av legalitet. I kriterierna finns, förutom i det sista exemplet, få likheter med den statliga värdegrunden.

Bilden av huruvida det faktum att värdena är lönegrundande får reell inverkan på lönen är något splittrad bland de intervjuade. Skatteverket uppger att värdeordens placering i medarbetarpolicyn ”märks ytterst i lönekuvertet” (Intervju 7). MSB däremot hade en tveksam inställning till huruvida löneförhöjning motiverade tjänstemän motiverade att följa värdena. I en intervju gavs svaret på den uttryckliga frågan om lön lockar medarbetare att följa medarbetarpolicyn (och därmed värdegrunderna) att ”nej, det får inte den effekten” (Intervju 5) och grundade utsagan framför allt i att det saknades ett större löneutrymme (ibid). Vidare framgick i en annan intervju på MSB att vid ett sådant läge att alla medarbetare lever efter värdegrunden så blir den lönemotiverande delen av mindre intresse. Samtidigt beskrivs att om en medarbetare *inte* följer medarbetarpolicyn är det troligt att det kan få inverkan på lönesättningen (Intervju 4).

Sammantaget är det möjligt för värdegrunden att få inverkan på lönenivån för tjänstemännen men att det är oklart i vilken utsträckning det faktiskt är och blir så. Därtill är det även oklart huruvida tjänstemännen själva motiveras av lön till att följa värdegrunden.

Utifrån beskrivningen av hur den statliga värdegrunden översätts i myndigheternas arbete kan följande tre modeller åskådliggöra översättningen. Den första modellen visar hur den statliga värdegrunden och myndighetens mål och uppdrag tillsammans bildar de relevanta styrdokumenterna av myndighetsspecifik värdegrund, medarbetarpolicy och lönekriterier, vilka i sin tur, i teorin, har inverkan på hur tjänstemännen beter sig. Den andra modellen indikerar den svagare kopplingen mellan det innehållsliga och den statliga värdegrunden i dessa styrdokument jag identifierat. Slutligen visar den tredje modellen hur Försvarsmakten frånsagt sig den statliga värdegrunden men ändå arbetar med det innehåll och värden som den statliga värdegrunden bygger på.



Figur 1. Modell 1, 2 och 3 av översättningen av statliga värdegrund i realiseringsprocessen. SVG står för den statliga värdegrunden, MVG för myndighetsspecifik värdegrund, MP för medarbetarpolicy, LK för lönekriterier och UK för uppförandekod.

5.3.3 Utbildning och diskussion

I det här avsnittet behandlas de specifika arbetssätten som myndigheterna har för att realisera den statliga värdegrunden eller kanske snarare de vidare översättningarna av värdegrunden som beskrivits ovan. Myndigheterna arbetar i huvudsak på två sätt.

Det första arbetssättet är utbildningar. Utbildningarna sker oftast i anslutning till rekryteringar men sker även som kompetensutvecklande eller när det finns behov av att friska upp minnet. Utbildningarna är både interna och externa. I introduktionsutbildningen använder sig alla myndigheterna av Statskontorets webbutbildning som ett inslag i introduktionen, även om det inte är obligatoriskt för alla medarbetare att genomföra den. Vidare finns det hos ett antal av myndigheterna också en intern introduktionsutbildning som uppges ta upp det som adresseras i

den statliga värdegrunden. På MSB kallas denna utbildning för förvaltningsutbildningen och där utgör den statliga värdegrunden ”ramverket för förvaltningsutbildningen som nyanställda går igenom” och den adresserar ”typiskt sådant man behöver förstå för att jobba inom förvaltningen [så som] jäv och muta, offentlighet och sekretess, rättigheter och meddelarfrihet” (Intervju 6). Likaså har MyX en, av deras rättsavdelning, egenutformad utbildning i frågor rörande jäv och bisysslor (Intervju 2). Utöver introduktionsprogram förekommer även inslag av den statliga värdegrunden i utbildningar av chefer och i ledarskap (Intervju 6; Intervju 7). En väsentlig del av utbildningarna som lyfts fram är av det diskuterande slaget där deltagarna i grupp diskuterar de frågor som aktualiseras. Exempelvis använder sig MSB av dilemmadiskussioner i sin förvaltningsutbildning. Detta arbetssätt går till på så sätt att ett dilemma målas upp där ett antal helst konflikterande värden aktualiseras, eller där det råder en oklarhet kring vad som är rätt eller lämpligt agerande som offentlig tjänsteman. Därefter ställs ett antal frågor som deltagarna får diskutera i anslutning till dilemman. En annan utbildningsform som myndigheterna använder är genom olika typer av skriftligt material. Detta material tjänar syftet att informera tjänstemannen om vad som gäller och inte.

Båda formerna av utbildning tycks vara sådana som sker vid ett tillfälle och framför allt i introduktionen vid nyanställning. Här kan det noteras att flertalet av de svarande som svar på frågor om introduktionsmaterialet och utbildningarna svarade ungefär i stil med ”det kommer jag inte riktigt ihåg, det var ju så länge sedan”. Ett inte särskilt förvånande svar med tanke på att det just är introduktion och särskilt handlar om moment som i viss utsträckning är sekundära i förhållande till ens nya jobbs primära arbetsuppgifter. Värdegrundens placering i introduktionen implicerar ett synsätt hos myndigheterna av att värdegrunden är något som man behöver introduceras till och vara medveten om i sin framtida tjänst på myndigheten tillsammans med andra relevanta delar. På så sätt skulle värdegrunderna inte heller på något väsentligt sätt skilja sig från annan typ av information som en person behöver vara bekant med i sin yrkesutövning.

Det allra vanligaste arbetssättet för att förändra värderingar är olika former av diskussioner. I MSB:s förvaltningsutbildning använder sig myndigheten av diskussioner (Intervju 6).

Försvarsmakten likaså och lyfter fram att det är ”etikdiskussionens mål /.../ att skapa en större mängd individer med bättre omdömesförmåga i organisationen” (Intervju 8). På svar hur myndigheten skapar en omdömesförmåga svarar de

Övningsmoment i chefs- och ledningsutbildningar, då de har beslutsmandaten. Det är praktik, övning, coaching och erfarenhet. Det är det som är nyckeln till framgång. Vi försöker hela tiden bli bättre. Utvecklar övningsmaterial och förberedelser. Att adressera frågorna och ta in nya perspektiv. (Intervju 8)

Ett relevant moment i diskussionerna är att de individuella tjänstemännen ska kunna placera in värdegrunden i sitt sammanhang och verksamheten. Syftet är då att göra värdegrunden relevant och applicerbar.

Diskussionerna handlar om vad betyder värdeorden för skatteverket, verksamhetsdelarna, för mig som anställd, för mig som chef. Här har vi en uppgift att göra, vi har inte svaren, och inte heller närmaste chef har svaren. Man ska komma fram till det med egna reflektioner. (Intervju 7).

Synsättet är väldigt likt det som Statskontoret har kring att konkretisera och verksamhetsanpassa den statliga värdegrunden. Diskussionerna är det sätt som myndigheterna identifierar som mest effektivt för att realisera värdegrunden. Det tycks inte vara så att man föreställer sig att värderingar hos tjänstemännen förändras genom att diskutera. Snarare önskar myndigheterna att tjänstemännen bygger upp en etisk förmåga att hantera situationer och konflikter som kan uppstå. Det är en process av att medvetandegöra tjänstemännen om frågorna och att lära sig att hantera dessa. Falkenströms och Höglunds (2018; 2019) begrepp *etisk kompetens* aktualiseras således åter.

5.3.4 Statskontoret och myndigheterna

Det finns en ganska tydlig koppling mellan hur myndigheterna arbetar med värdegrundsfrågor och det sätt som Statskontoret kommunicerar vara ett bra arbetssätt. Framför allt handlar arbetssätten om diskussioner och dilemman. Inom det området finns det en stor överlappning. Dessutom använder sig alla myndigheter av Statskontorets webbutbildning om den statliga värdegrunden. Vidare använder sig myndigheterna även av dilemman från Statskontoret och deltar i seminarier anordnade av Statskontoret (Intervju 7; Intervju 5).

Därutöver finns det en verksamhetsanpassning i att myndigheterna, förutom Försvarmakten, uppgav behovet av att medarbetarna är delaktiga i framtagande av den myndighetsspecifika värdegrunden och på det sätt som myndigheten ska arbeta med den statliga värdegrunden. MyX beskrev sin process av att ta fram deras medarbetarpolicy som lång och förankrad. Medarbetarna

var i viss utsträckning delaktiga i framtagandet. I huvudsak bestod arbetet i att medarbetarna fick diskutera de olika delarna av policyn och sätta in det i sitt eget arbete och verksamhet. Genom att göra på detta sätt kunde medarbetarpolicyn i större utsträckning bli en accepterad och förankrad del av myndigheten (Intervju 2). På liknande sätt uppgav MSB att även de i framtagandet av medarbetarpolicyn och ledarkriterier inkluderar hela myndigheten (Intervju 3). Deltagandet motiveras med att de ”vill se till att det blir verkstad, inte bara en pappersprodukt utan det ska kunna användas” (Intervju 6). Ett centralt moment i myndigheternas strävan efter delaktighet är just att det ska finnas en god koppling till och användbarhet i den faktiska verksamheten.

Baserat på ovanstående finns det tydliga likheter mellan hur Statskontoret förespråkar att arbetet med den statliga värdegrunden bör bedrivas som verksamhetsanpassat och hur myndigheterna faktiskt arbetar. Däremot är det svårt att säga huruvida myndigheternas arbetssätt kan anses vara en konsekvens av Statskontorets spridning. Med MyX och MSB som exempel så var deras processer med medarbetarpolicys något som skedde innan Statskontoret fick uppdraget (Intervju 2; Intervju 3). Förvisso är det möjligt att de både myndigheterna inspirerades av de föregångare till Statskontoret som hade ansvar för den statliga värdegrunden. Ytterligare så framgår det att kontakt mellan Statskontoret och myndigheterna finns. Särskilt i det att myndigheterna använder sig av material från Statskontoret. På det stora hela finns det vissa tecken på att det förekommit spridning samtidigt som mycket talar för att det finns en annan förklaring till likheterna. Det är inte möjligt inom denna studie att påvisa någon form av påverkan i de specifika arbetssätten och därmed är det inte heller möjligt att tala om någon särskild översättning baserat på idén kring arbetssätt med den statliga värdegrunden.

Däremot bör det poängteras att denna spridning tycks vara av en ömsesidig karaktär på det sätt som har beskrivits inom översättningsteorin. Det är på intet sätt så att Statskontoret dikterar och bestämmer hur saker och ting ska vara utan istället sker ett konstant utbyte mellan relevanta aktörer. Ta exemplet av att Statskontoret samlar myndigheter i workshops för att de ska diskutera och samverka med varandra. Statskontoret agerar inte i detta sammanhang som en utsändare av information (broadcaster) utan istället som ett medium för andra aktörer att sprida idéer till varandra (bärare). Däremot så är det inom ramen för idén om den statliga värdegrunden, men översättningen av denna kommer att i detta sammanhang delas mellan aktörerna och på så sätt vidare översättas och förändras. Allt i enlighet med vad den konstanta översättande processen för

en idé är. Väl värt att notera är att detta kan eller inte kan ha inverkan på hur aktörerna agerar och arbetar med den statliga värdegrunden.

5.3.5 Smygkoppling av den statliga värdegrunden

”Jag skulle säga att vi jobbar med innehållet utan att referera till den” (Intervju 3).

Ovanstående citat är en passande beskrivning av den övergripande bilden kring en del av arbetet med den statliga värdegrunden. Det finns en återkommande bild hos myndigheterna av att det saknas arbete med en direkt koppling till den statliga värdegrunden på myndigheten. Jag har redan redogjort för olika typer av arbeten som är mer eller mindre kopplade till den statliga värdegrunden och dessa kommer stå i kontrast till den bild som här presenteras av att myndigheterna saknar ett utbrett arbete med den statliga värdegrunden.

En beskrivning av arbetet med den statliga värdegrunden är alltså att myndigheterna inte ansåg att något utbrett arbete utfördes men uppgav samtidigt att den statliga värdegrundens innehåll finns på myndigheten. Exempelvis uppgav MyX att innehållet ofta diskuterades mellan de anställda och att särskilda delar av den statliga värdegrunden då och då aktualiserades i deras vardagliga arbete. Till exempel lyftes effektivitet och legalitet fram som centrala delar i deras verksamhet rörande prövning av tillstånd (Intervju 2). MSB beskriver det också som att det finns förbättringspotential vad gäller hur mycket de arbetar med den statliga värdegrunden. Samtidigt finns det olika uttryck för arbetet med innehållet i den statliga värdegrunden. Ett sådant är vid uppföljning enligt förordningen om intern styrning och kontroll och man ”kommer /.../ in på sådana frågor också som att vi följer lagar och regler och liksom ansvarar [för att vi genomför vårt uppdrag]” (Intervju 5). Vidare beskrevs det på MSB som att

vi har ett särskilt arbete med lika behandling och jämställdhet, vilket gäller internt som externt i bemötande. Det kopplar an till respekt bland annat från den statliga värdegrunden. Det är kanske inte tydliga kopplingar men det finns kopplingar med det vi jobbar med men man kanske inte tänker på det. Framgår inte tydligt att det är en del av den statliga värdegrunden men vi jobbar med det. Och i en del av vår egen värdegrund finns kopplingar [till statliga värdegrunden], men inte heller så att man säger att det är den kopplingen. (Intervju 4)

Det tydligaste exemplet av hur denna diskrepans kommer till uttryck är Försvarsmaktens förhållningssätt till den statliga värdegrunden. Genomgången av Försvarsmaktens förhållningssätt

återfinns i avsnitt 5.3.1. I korthet menar Försvarmakten att deras verksamhet är av kollektiv art och på grund av att den statliga värdegrunden utgår från en individuell tjänsteman passar den statliga värdegrunden inte för Försvarmakten. Vad som däremot är tydligt i Försvarmaktens beskrivning av hur de arbetar med sin egen värdegrund och andra värden är att dessa värden i stor utsträckning knyter an till det innehåll som den statliga värdegrunden utgörs av. Exempelvis har de ”ett särskilt demokratiblock under grundutbildningen” (Intervju 8). Därtill finns principen av åsiktsfrihet i Försvarmaktens sociala medier policy (Försvarmakten, 2013).

Sammanfattningsvis vill jag hävda att innehållet av den statliga värdegrunden finns på de studerade myndigheterna men att värdegrunden som objekt inte är särskilt närvarande, utöver de exempel som tidigare beskrivits. En förståelse av denna diskrepans ligger i att den statliga värdegrundens innehåll är tvingande men att värdegrunden som objekt däremot inte är det. De modeller för uppackning som Røvik introducerat ger ingen bra förklaringsmodell för detta eftersom idéns namn på det stora hela är borttaget ur ekvationen. Istället vill jag tala om en särskild form av löskoppling, framöver kallad *smygkoppling*. Den vanliga löskopplingen innebär, som beskrivet i teoriavsnittet, att den formella beskrivningen av organisationen inte stämmer överens med den faktiska verksamheten. Med smygkoppling ser vi istället att den formella beskrivningen inte används för att beskriva det innehåll som namnet belyser. Myndigheterna bedriver således ett arbete i enlighet med en idé men dessa beskrivs inte på formell nivå vara sammankopplade av organisationen. Hur detta kan ske kan förklaras av att den statliga värdegrundens innehåll är tvingande medan materialiseringen inte är det.

6. Sammanfattade slutsatser

Vad är det vi nu har fått reda på kring myndigheternas arbete med den statliga värdegrunden och framför allt vad vet vi om det övergripande syftet att ta reda på hur offentlig förvaltning agerar för att göra verklighet av sina identifierade offentliga värden?

För det första vet vi att man har materialiserat de offentliga värdena i ett objekt. Detta objekt kallas för den statliga värdegrunden och är en summering av lag i sex principer. Denna materialisering är ett sätt att formalisera arbetet med de offentliga värdena. Därefter har staten utsett en central aktör för att bära någon typ av ansvar för de offentliga värdena. Aktören är i dag Statskontoret men har genom åren skilt sig åt.

För det andra vet vi också hur Statskontoret agerar för att sprida ut den statliga värdegrunden. I detta har vi även observerat att det går att skilja mellan innehållet i den statliga värdegrunden och arbetssätt för att hantera och göra verklighet av innehållet. Skillnaden består i att innehållet är tvingande men den statliga värdegrunden som objekt och Statskontoret som spridare inte är tvingande utan mer kan ses i termer av mimetisk spridning. Vi har även sett att Statskontoret i sin spridande roll agerar utefter de både idealtyperna av bärare och broadcasting.

För det tredje har vi observerat hos myndigheterna tre relevanta delar i deras arbete med och översättning av den statliga värdegrunden. För det första finns en spänning i myndigheternas arbete med den statliga värdegrunden. Myndigheterna framställer både att ett arbete sker samtidigt som de anser att arbetet inte är särskilt utbrett. För det andra har en översättning av den statliga värdegrunden till myndighetsspecifika värdegrunder observerats. Denna översättning går sedan vidare i en kedja där realisering i den faktiska verksamheten främst sker genom utvärderande och lönesättande samtal baserat på medarbetarpolicys. Slutligen så arbetar myndigheterna även med liknande arbetssätt för att realisera offentliga värden. Arbetssätten omfattar olika former av utbildningar, dilemmadiskussioner och informationsmaterial. I allmänhet följer arbetssätten de som Statskontoret också förespråkar.

Slutligen som fjärde punkt vet vi också att Försvarsmakten har ett särskilt förhållningssätt till den statliga värdegrunden som inte de andra studerade myndigheterna har. Försvarsmakten har tagit ett tydligt ställningstagande kring att den statliga värdegrunden inte är lämplig för deras verksamhet. Motiveringen är att den statliga värdegrunden är individuellt fokuserad på tjänstemannautövning. Försvarsmakten saknar (i huvudsak) den typen av förvaltningsverksamhet och vidare bygger Försvarsmakten på ett kollektivt arbete för att uppnå sina mål. Av den anledningen har Försvarsmakten valt att inte arbeta med den statliga värdegrunden utan arbetar istället enbart med sin egen värdegrund som enligt myndigheterna bättre fungerar för att uppnå deras verksamhetsmål. Därigenom vet vi att myndigheter kan välja huruvida den statliga värdegrunden är obligatorisk eller inte. Således kan vi inte tala om en tvingande isomorfism, åtminstone inte för Försvarsmakten. Slutligen så vet vi också att trots att Försvarsmakten inte arbetar med den statliga värdegrunden som objekt så arbetar de med värdegrundens innehåll.

7. Avslutande diskussion

I detta avslutande avsnitt diskuterar jag inledningsvis tre mer teoretiserande drag rörande offentliga förvaltningens arbete med den statliga värdegrunden och därmed de offentliga värdena. Dessa är smyggkopplingen, hur offentliga värden översätts till lönekriterier och ett fokus på den individuella tjänstemannen. Slutligen går jag igenom några metodologiska reflektioner och förslag på framtida forskning.

7.1 Smyggkoppling

I denna studie framträder två intressanta och sammankopplade delar med relevans för hur den institutionella teorins förklaringsmodeller och förståelse för särskilda former av spridning fungerar. Den första delen behandlar vad jag kallar för smyggkoppling. Jag föreslår tre potentiella sätt att förstå hur smyggkopplingen uppstår. I den andra förståelsen ryms även en diskussion om hur en idéns innehåll kan vara tvingande medan materialiseringen av idén inte är tvingande.

Smyggkopplingen förstår jag som att en organisation arbetar med en idé utan att direkt referera till den. Myndigheterna har återkommande resonerat i termer av att den statliga värdegrundens innehåll aktualiseras och hanteras på myndigheten utan att bära namnet av den statliga värdegrunden. I teoretisk förståelse har löskopplingen således vänt upp och ned på sig. Vanligtvis är det namnet av idén som formellt har antagits av en organisation medan det faktiska arbetet inte följer idén. Vad gäller smyggkoppling är det tvärtom.

Frågan är vidare hur vi kan förstå att en smyggkoppling sker? Jag ser tre möjliga förklaringsfaktorer. För det första kan vi betrakta det utifrån ett källkritiskt perspektiv där myndigheterna i intervjun uppger att mycket av deras arbete har kopplingar till den statliga värdegrunden. Att de svarar så kan vidare förstås utifrån att myndigheterna upplever att det finns ett tryck på att leva efter den statliga värdegrunden. Denna förklaringsmodell anknyter väl till Svenssons (2013) diskussioner om den statliga värdegrundens tillkomst som ett utslag av institutionellt tryck genom att myndigheterna vill uppge att de gör något som de egentligen inte gör. Däremot så uppger inte myndigheterna i sin externa kommunikation i särskild stor utsträckning att de följer den statliga värdegrunden, något som mer talar emot en institutionell påtryckning.

Den andra förklaringen ligger i att eftersom den statliga värdegrunden är en materialisering av lag, till och med grundlag, så är innehållet redan sådant som inverkar på myndigheterna. Det vill säga att myndigheterna redan levde efter idén innan den materialiserades. Därmed kommer myndigheterna att se att mycket av deras arbete är sammankopplat med den statliga värdegrunden eftersom innehållet redan finns på plats. Den statliga värdegrunden är redan institutionaliserad och det är helt enkelt bara att koppla samman de två. Det är däremot intressant att notera att en sådan påkoppling *inte* har skett. Denna förklaring talar i motsats till den ovanstående förklaringen emot Svenssons (2013) och Björkvall och Nyström Höögs (2018) argument utifrån nyinstitutionell teori. Detta eftersom myndigheterna skulle kunna få fördelar av något som de redan gör genom att kalla det för något som finns, men detta sker inte.

I denna andra förklaring ryms också den andra teoretiska implikationen för den institutionella teorin. Det handlar som sagt om att den statliga värdegrunden och dess spridare, Statskontoret, inte kan utöva tvingande spridning trots att innehållet i idén som sprids är tvingande. Vi ser således att det är möjligt att separera på materialiseringen av idén och idéns innehåll. I översättningen av innehållet till en materialiserad idé så tycks den påtvingande kraften förändras. Detta anknyter till den diskussion om vad en idé är som Czarniawska och Joerges (1996) för om att en idé måste ges en bild för att bli känd. I vårt fall tycks idén redan vara känd innan bilden har skapats. Till och med spreds en version av idén av KKR innan den statliga värdegrundens skapande. Återigen är detta kopplat till att den statliga värdegrundens materialisering är en materialisering av något redan materialiserat, det vill säga grundlagen. Utifrån detta kan frågan om vilken nytta den statliga värdegrunden fyller ställas. Svaret på den frågan är något som det finns anledning att i framtiden vidare studera.

En tredje förståelse av varför smygkoppling uppstår kan vi finna hos Solli m.fl. (2005). De har beskrivit hur den brittiska reformen för offentlig sektor *Best Value* kan anses vara delvis implementerad i Sverige utan att bära namnet av reformen. Förklaringen till detta menar författarna ligger i det kommunala självstyret där regering inför kontrollerande styrmodeller över kommuner men inte vill att reformerna ska identifieras på så sätt eftersom reformerna skulle ses som ett hot mot det kommunala självstyret. Därför väljer regeringen att inte benämna reformerna enligt den ursprungliga idé som präglar reformerna. Med denna förklaringsmodell skulle det vara möjligt att förstå myndigheternas distans till den statliga värdegrunden utifrån myndigheternas självständiga ställning i den svenska förvaltningsmodellen. Att helt och hållet inkorporera värden

och styrningsformer från regeringen skulle kunna anse ifrågasätta självstyret. Det ger därmed, utifrån Solli m.fl. (2005) beskrivning, att namnet på idén inte kan implementeras men likväl innehållet. I vårt fall skulle det däremot vara myndigheterna som smyggkopplar till den statliga värdegrunden för att de inte vill riskera att minimera sitt självbestämmande eller utmåla utåt att självbestämmandet minskat.

7.2 Offentliga värden som lönekriterier

En form av översättning av den statliga värdegrunden som existerar var den kedja som beskrevs under avsnittet *Medarbetarpolicy och lön*. Genom kedjan har jag gjort bedömningen att detta är en form av översättning av den statliga värdegrunden till den faktiska verksamheten. Således är det ett av arbetssätten för staten att realisera de offentliga värdena. Vad som är intressant att begrunda i detta sammanhang är att staten på så sätt använder ekonomiska incitament som ett av flertalet arbetssätt för realisering. Detta arbetssätt står i samklang med rational-choice teorier för hur människor i allmänhet förväntas agera och motiveras. Som däremot uppmärksammat finns det en linje som framförs kring att tjänstemän inte motiveras av egenintresse och ekonomisk vinning. Istället motiveras tjänstemännen av en strävan att göra gott för samhället. Denna teori benämns *public service motivation*. Resultatet visar således att myndigheterna gett uttryck för mer rational-choice baserade teoretiska ståndpunkter. Som redan diskuterat är det däremot oklart i vilken utsträckning som lönenivåerna påverkas och hur motiverade tjänstemännen är av att få mer i lön baserat på efterlevnad av värdena. Således är det svårt att tala om någon form av faktiskt realisering av de offentliga värdena genom lönemotivation. Däremot så finns det indikationer på att det är ett av arbetssätten.

Ovanstående kan sättas i kontext till diskussionen om NPM som i viss mening även bygger på rational-choiceteori. Det är intressant då de offentliga värdena inte är något som kan anses vara delat av det privata och det offentliga utan just är särskilda för det offentliga. Även om det som van der Wal m.fl. (2008) visat kan finnas anledning att diskutera värdenas särart. Vad som därmed blir synliggjort är att myndigheterna använder sig av en motivationsgrund som i huvudsak kan anses vara inspirerad för det privata inom ett område som tydligt är fränkopplat den privata sfären.

Vidare får lönemotivationen även en följdverkning på vilken typ av värde som de offentliga värdena är för tjänstemännen. De offentliga värdena blir ett medel genom vilket tjänstemännen

kan uppnå det slutgiltiga värdet av högre lön. På så sätt blir de offentliga värdena ett så kallat *instrumentellt* värde. Det vill säga att det är värdefullt för att det leder till något annat värdefullt. Personligen uppfattar jag inte detta vara vad som avses med de offentliga värden och arbetet med dem. Snarare är nog uppfattningen i allmänhet att de offentliga värden i viss utsträckning är intrinsikala värden, det vill säga värdefulla i sig själva, alternativt värdefulla för de goda konsekvenser som de får för upprätthållandet av statsapparaten.

Relaterat till den inledande diskussionen om offentliga värden och de mer grandiosa projekten av att ha tjänstemän som står upp för demokratin och vaktar dess centrala värden blir denna särskilda översättning fascinerande. När abstraktionsnivån har gått från de stora värdena ned till faktisk verksamhet blir det i slutändan en tjänsteman och dess chef som sitter och förhandlar om antalet hundra kronor i löneökning för detta år. Om inte det är en fascinerande översättning av idé till verklighet så vet jag inte vad.

7.3 Ett individuellt fokus

I Statskontorets och myndigheternas arbete med att realisera den statliga värdegrunden finns det ett genomgående tema för arbetet. Det är att arbetet i huvudsak fokuserar på den individuella tjänstemannen. Arbetet fokuserar på att möjliggöra för tjänstemannen att individuellt agera och hantera situationer av etisk karaktär. Dilemmadiskussionerna är ett sådant exempel. I diskussionerna får tjänstemännen träna sig själva att se etiska konflikter och lära sig hur dessa kan hanteras. Detta arbetssätt bär stora likheter med vad Falkenström och Höglund (2018; 2019) benämner som med etisk kompetens.

En motvikt till denna individualistiska tolkning är att Skatteverket önskar ha värdegrunder och liknande som en del i styrnings- och uppföljningskedjan (Intervju 7). På detta sätt skulle det inte längre vara en lika stor fråga att de enskilda tjänstemännen har i uppgift att svara upp mot värdena. Värdena finns då mer integrerade i själva systemet av hur uppgifterna utförs. På liknande sätt kan man tänka sig en verksamhetsutformning där hänsyn till de enskilda värden tas i särskilda moment av tjänsteutövningen.

Här vill jag dock återkomma till hur jag valt att studera detta område ger vilka svar jag får och att myndigheterna anser innehållet av den statliga värdegrunden ofta aktualiseras i deras vardagliga verksamhet. Det vill säga att det är fullt möjligt att moment av legalitet och exempelvis effektivitet är inbyggda i verksamheten men att detta inte har framkommit i intervjuer och inte

heller studerats. Ett tecken på detta är när de intervjuade har nämnt olika funktioner på myndigheten som bevakar exempelvis de juridiska frågorna. Vad jag vill uppmärksamma med det individuella fokuset är att myndigheterna har lyft fram detta som det sätt som man arbetar med värdegrunderna och tolkningen att värdegrundsarbetet i allmänhet är av individualistisk karaktär blir därmed stärkt.

Det individuella fokuset är intressant att ställa i förhållande till den politiska rörelse som nu pågår om att tydliggöra tjänstemannaansvaret. För att kort beskriva vad tjänstemannaansvaret innebär så redogör Petersson (2019) för att tjänstemännen tidigare kunde få straffrättsliga påföljder på ”mutbrott, brott mot tystnadsplikt, tjänstemissbruk och tjänstefel, innebar att tjänstemannen kunde straffas för försummelse, även sådana som berodde på slarv eller okunnighet” (Peterson, 2019:169). Myndigheten kunde även bestraffa tjänstemannen samt så var tjänstemannen ersättningsskyldig till staten om tjänstemannen genomförde felaktiga utbetalningar. Många av dessa delar avskaffades och kom sedan att i viss mån återinföras. Huvudsakligen var det brottet tjänstefel som avskaffades för att sen återinföras i början av 90-talet. Vad vi nu ser är alltså en ytterligare rörelse för att tydliggöra den individuella tjänstemannens ansvar i myndighetsutövningen. Riksdagen anförde att en översyn av tjänstemannaansvaret behöver göras med avsikt att se om det finns anledning att förtydliga och utöka straffansvaret för tjänstefel (bet. 2017/18:KU37 punkt 9, rskr. 2017/18:230). Regeringen har därtill lämnat i uppdrag åt en särskild utredare att utreda om ”/.../ det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas [samt] om straffskalan för tjänstefel bör skärpas” (dir. 2020:54).

Kopplar vi detta individuella fokus till utgångspunkten för denna studie som i huvudsak var normativa diskussioner om en etisk förvaltning så finns vissa likheter. Lundquist (1998) pratar om det individuella etiska ansvaret som varje tjänsteman har att agera på etiska tveksamheter i enlighet med det offentliga etoset. Persson m.fl. (2013) å sin sida har inslag av det individualistiska men fokuserar i större utsträckning på en systemnivå av hur välfungerande de offentliga institutionerna är och dess betydelse för legitimitet. Detta innebär vidare att det finns en god konkretion mellan det empiriska tillvägagångssättet och de normativa ståndpunkterna.

Slutligen så aktualiseras frågor om integritet och fri åsiktsbildning när staten söker internalisera särskilda värden hos sina tjänstemän. Måhända inte som sina personliga åsikter men åtminstone i tjänstemännens yrkesroll. Utifrån detta kan en normativ fråga ställas om det är rätt av staten att söka förändra personers värderingar på sådant sätt. Däremot är detta troligen av mer principiell

karaktär än ett faktiskt problem då det inte är särskilt troligt att tjänstemän vänder sig emot att internalisera värden av demokrati och legalitet. Förvisso anser vissa att det finns anledning att vara kritisk mot effektivitetsprincipen utifrån den kritik som riktats mot kostnadseffektiviteten som överordnat värde (Falkenström och Höglund, 2019). Den principiella diskussionen blir således huruvida det är ett moraliskt förkastligt agerande av staten att försöka förändra värderingar hos tjänstemännen. Oberoende om värdena är allmänt betraktade som goda eller inte.

Utifrån de tre ovanstående diskussionsavsnitten finner jag det rimligt att i det praktiska arbetet framöver med den statliga värdegrunden fundera över följande fyra frågeställningar. För det första bör det funderas över vilken nytta det tillkommit av att formulera den statliga värdegrunden. Här ligger ett behov av att utreda effekter av den statliga värdegrunden samt om arbetet med den statliga värdegrunden uppnår vad som varit det ursprungliga syftet. För det andra om det är rimligt att söka realisera de offentliga värdena med lönekriterier? De offentliga värdena bär en ganska stor tyngd och kanske inte bör vara lönemotiverande utan snarare drivas av en motivering att göra gott i sitt tjänstemannayrke. För det tredje är det även rimligt att ställa sig frågan om hur effektivt dilemmadiskussioner är för att lära tjänstemännen hantering av etiska frågor. Slutligen bör det individuella perspektivet också reflekteras över. Är det endast genom den individuella tjänstemannen som de offentliga värdena och etiska problem ska hanteras? Är det kanske inte också brukbart att göra dessa till en del av styrningskedjan och i den praktiska verksamhetsutövningen?

7.4 Metodologiska reflektioner

Utifrån resultatet och även de slutsatser som jag dragit baserat på resultatet anser jag att studien har genomförts med ett väl valt tillvägagångssätt som resulterat i flertalet intressanta och informationsskapande resultat. I framtida studier vore det lämpligt att än mer fundera över mer djupgående studier på enskilda myndigheter kring deras arbetssätt genom exempelvis observerande studier. Sådana studier skulle ge en inblick i det praktiska arbetet och vad som sker i själva situationen samt vara oberoende intervjupersoners tolkningar i återberättandet.

De urvalskriterier som fastslogs för har studien inte på något avsevärt sätt påvisat några relevanta skillnader mellan myndigheterna förutom Försvarmaktens särskilda ställningstagande. Baserat på befintligt urval finns det på de större myndigheterna utsedda personer med någon typ av ansvar för värdegrundsfrågor. Däremot så finns det ingen reell skillnad i hur myndigheterna,

inklusive Försvarsmakten, uppfattar att arbetet med värdegrund bör bedrivas. Även fast det finns vissa skillnader, så som Skatteverkets betoning av att göra värdegrundsarbetet som en del av styrningsmodellen, så är den övergripande bilden att värdegrundsarbetet på det stora hela är tämligen likartat. Denna mer empiriska generalisering bör dock tas med en större försiktighet eftersom urvalet är begränsat. Däremot kan fynden utgöra grund för relevanta framtida urvalskriterier för en studie av hela myndighetssfären.

7.5 Framtida forskning

Det finns ett par intressanta fynd i mitt material som jag anser det vore intressant att bygga vidare på. Ett första fynd rörande syftet med värdegrunder kommer särskilt från MSB:s syfte med deras myndighetsspecifika värdegrund. Som noterat av både Björkvall och Nyström Högg (2018) samt av mig i denna studie finns ett måluppfyllelsesyfte med värdegrunder. Vad MSB visade sig främst ha utformat sin värdegrund utifrån var att sammanfoga de tre myndigheter som MSB skapades från. Dessa var Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar. MSB:s värdegrund togs fram av den grupp som skötte skapandet av MSB. Vad de ville åstadkomma med värdegrunden var en gemensam grund i skapandet av den nya myndigheten. Detta beskrevs i intervjun som att vara en ”hävstång” för att bräcka vissa motsättningar. Denna särskilda användning av värdegrund är inte något jag kommit över inom den tidigare forskningen och vore därför av intresse för framtida studier att undersöka vidare för att förstå och förklara. Särskilt med bakgrund i att ledningen uppfattade det vara ett användbart verktyg i sammanslagningen.

Försvarsmaktens agerande av att inte använda sig av den statliga värdegrunden belyste frågan om det organisatoriska fältet. Möjligheterna för att organisationer, och särskilt statliga myndigheter, att förhålla sig till ett tydligt organisatoriskt fält på detta sätt är något som vore relevant att studera vidare. Eventuella förklaringar skulle kunna vara att Försvarsmaktens uppdrag är av sådan art att de kan välja organisatoriskt fält, att Försvarsmakten har en särskilt fristående ställning i svensk förvaltning och slutligen att Försvarsmakten bär på en profession och åtnjuter fördelarna med det. Sannolikt är det en kombination av dessa och andra förklaringsfaktorer som kan ge upphov till Försvarsmaktens agerande. Därför vore det av intresse att vidare studera förklaringsfaktorer till att organisationer kan agera på olika sätt i förhållande till ett på förhand gemensamt organisatoriskt fält.

Slutligen finns det anledning att återkomma till de avgränsningar som jag i inledningen av uppsatsen diskuterade. I denna uppsats har det explicita arbetet med den statliga värdegrunden studerats som ett exempel på hur offentliga värden realiseras. Vad som härnäst vore av intresse att vidare studera är andra former av realisering av offentliga värden. Det kan handla om hur staten agerar för att realisera demokratiska värden genom bidrag med krav på demokratiska värderingar, om jämställdhetsplaner och även det bredare perspektivet av mänskliga rättigheter. Ytterligare finns det ett behov av att närmare studera ett pågående arbete med realisering genom observerande studier, huruvida tjänstemän motiveras att följa värdegrunden utifrån lönerrevision och slutligen vilken nytta som formulerandet av den statliga värdegrunden gett.

Denna uppsats startade i stora offentliga värden som demokrati och jämlikhet med ett syfte att söka reda på hur värdena inom den offentliga sektorn realiseras. I Sverige bedrivs det arbetet framför allt genom vad som benämns den statliga värdegrunden. Denna värdegrund har vi sett formulerats, sedan spridits ut av Statskontoret för att tas emot av statliga myndigheter på i huvudsak likartade sätt, främst genom lönekriterier och diskussioner. Därigenom kan vi därmed säga att vi åtminstone har en teoretisk förståelse för hur offentliga värden realiseras i den offentliga förvaltningen. Men som alltid finns det många frågor kvar att besvara och jag hoppas att någon finner glädje i att föra facklan vidare.

Referenslista

- Alford, John och O'Flynn, Janine. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings, *International Journal of Public Administration*, 34(3-4):171-191.
- Alvesson, Mats. (2015). *Organisationskultur och ledning*, 3:e uppl., Stockholm: Liber AB.
- Beck Jørgensen, Torben och Rutgers, Mark R. (2015). Public Values: Core or Confusion? - Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research, *American Review of Public Administration*, 45(1):3-12.
- Beck Jørgensen, Torben och Bozeman, Barry. (2007). Public Values - An inventory, *Administration & Society*, 39(3):354-381.
- Björkqvall, Anders och Nyström Höög, Catharina. (2018). Keeping the Discussion Among Civil Servants Alive: "Platform of Values" as an Emerging Genre Within the Public Sector in Sweden, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 22(3):17-38.
- Björkqvall, Anders och Nyström Höög, Catharina. (2019). Legitimation of value practices, value text, and core values at public authorities, *Discourse & Communication*, 13(4):398-414.
- Bozeman, Barry. (2007). *Public values and public interest - counterbalancing economic individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Boxenbaum, Eva och Jonsson, Stefan. (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. I Greenwood, Royston; Oliver, Christine; Suddaby, Roy och Sahlin, Kerstin (red.). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: SAGE Publications Lt, s. 78-98.
- Brunsson, Nils och Sahlin-Andersson, Kerstin. (2000). Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform, *Organization Studies*, 21(4):721-746.
- Bøgh Andersen, Lotte; Beck Jørgensen, Torben; Kjeldsen, Anne Mette; Holm Pedersen, Lene och Vrangbæk, Karsten. (2012). Public Values and Public Service Motivation: Conceptual and Empirical Relationships, *The American Review of Public Administration*, 43(3):292-311.
- Christensen, Tom; Lægreid, Per; Roness, Paul G. och Røvik, Kjell Arne. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*, Malmö: Liber AB.
- Cohen, Michael D.; March, James G. och Olsen, Johan P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, 17(1):1-25.

Czarniawska, Barbara. (2008). How to Misuse Institutions and Get Away with It: Some Reflections on Institutional Theory(ies). I Greenwood, Royston; Oliver, Christine; Suddaby, Roy och Sahlin, Kerstin (red.). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: SAGE Publications Ltd, s. 769-783.

Czarniawska, Barbara och Joerges, Bernward. (1996). Travels of Ideas. I Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (red.). *Translating organizational change*, Berlin: Walter de Gruyter, s. 13-48.

Czarniawska, Barbara och Sevón, Guje. (1996). *Translating organizational change*, Berlin: Walter de Gruyter.

Dewey, John. (1927). *The public and its problems*, New York: Holt.

DiMaggio, Paul J. och Power, Walter W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48(2):147-160.

de Vries, Michiel och Kim, Pan Suk. (2011). Conclusions. I de Vries, Michiel och Kim, Pan Suk (red.). *Value and Virtue in Public Administration: a comparative perspective*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 275-284.

Eldh, Christer. (2016). Vad är en värdegrund? Nationella och internationella perspektiv. I Brage, Tomas och Lövkrona, Inger (red.). *Värdegrundsarbete i akademien - med erfarenheter från Lunds universitet*, Lund: Media-Tryck, s. 19-32.

Eriksson-Zetterquist, Ulla. (2009). *Institutionell teori: idéer, moden och förändring*, Malmö: Liber AB.

Erwin, Patrick M. (2011). Corporate Codes of Conduct: The Effects of Code Content and Quality on Ethical Performance, *Journal of Business Ethics*, 99:535-548.

Falkenström, Erica och Höglund, Anna T. (2018). The status of ethics in Swedish health care management: a qualitative study, *BMC Health Services Research*, 18:608.

Falkenström, Erica och Höglund, Anna T. (2019). "There is total silence here": Ethical competence and inter-organizational learning in healthcare governance, *Journal of Health Organization and Management*, 34(1):53-70.

- Garofalo, Charles. (2011). Governance and Values in Contemporary Public Service. I de Vries, Michiel och Kim, Pan Suk (red.). *Value and Virtue in Public Administration: a comparative perspective*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 17-32.
- Grenholm, Carl-Henric. (2014). *Etisk teori: Kritik av moralen*, Lund: Studentlitteratur.
- Hawley, Amos. (1968). Human ecology. I Sills, David L. (red.). *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: Macmillan, s. 328-337.
- Hertting, Nils och Vedung, Evert. (2009). *Den utvärderingsstata politiken: Styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik*, Lund: Studentlitteratur.
- Holmblad Brunsson, Karin. (2002). *Organisationer*, Lund: Studentlitteratur.
- Hood, Christopher. (1991). A Public Management for all Seasons?, *Public Administration*, 6(19):3-19.
- Hysing, Erik och Olsson, Jan. (2012). *Tjänstemän i politiken*, Lund: Studentlitteratur.
- Ibarra-Colado, Eduardo; Clegg, Stewart R.; Rhodes, Carl och Kornberger, Martin. (2006). The Ethics of Managerial Subjectivity, *Journal of Business Ethics*, 64:45-55.
- Johansson, Vicki; Lindgren, Lena och Montin, Stig. (2018). *Den kommunala statliga ämbetsmannen*, Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, Tom. (2017). *New Public Management: ett nyliberalt 90-talsfenomen?*, Lund: Studentlitteratur.
- Knill, Christoph och Tosun, Jale. (2012). *Public policy: A New Introduction*, London: Palgrave Macmillan
- Kornberger, Martin. (2010). *Branding Society: how brands transform management and lifestyle*, New York: Cambridge University Press
- Larsson, Ida. (2019) *Att översätta Lean till praktik i hälso- och sjukvården*, Diss. Uppsala universitet
- Latour, Bruno. (1986). The powers of association. I Law, John (red.). *Power, action and belief*. London: Routledge
- Lawton, Alan; Rayner, Julie och Lasthuizen, Karin. (2013). *Ethics and Management in the Public Sector [Elektronisk resurs]*, London: Routledge.

- Lundquist, Lennart. (1998). *Demokratins väktare*, Lund: Studentlitteratur.
- Löfven, Stefan. (2013). Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter, *Dagens Nyheter*, 15 november. <https://www.dn.se/debatt/valfardens-yrken-maste-fa-sin-frihet-och-status-ater/>
[Hämtad 2020-05-12]
- Meyer, John W. och Rowan, Brian. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83(2):340-363.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Nikku, Nina. (1998). *Den gode tjänstemannen: en kartläggning av etiska normer vid statliga myndigheter*, Linköping: Centrum för tillämpad etik, Univ.
- Oliver, Christine. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes, *The Academy of Management Review*, 16(1):145-179.
- Olofsdotter Stensöta, Helena. (2012). Impartiality and the need for a public ethics of care. I Holmberg, Sören och Rothstein, Bo (red.). *Good Government: the relevance of political science*, Cheltenham: Elgar, s. 87-102.
- Persson, Anna; Rothstein, Bo och Teorell, Jan. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail: Systematic Corruption as a Collective Action Problem, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3):449-471.
- Petersson, Olof. (2018). *Den offentliga makten*, 5.e uppl., Lund: Studentlitteratur.
- Philipson, Sten. (2011). *Kan en värdegrund skapa framgång?*, Lund: Studentlitteratur.
- Pressman, Jeffrey L. och Wildavsky, Aaron B. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press.
- Rothstein, Bo. (2014). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I Rothstein, Bo (red.). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 5.e uppl., Lund: Studentlitteratur, s. 15-34.
- Rothstein, Bo och Levi, Lennart. (2016). Gör etik obligatoriskt i all högre utbildning, *Dagens Nyheter*, 1 november. <https://www.dn.se/debatt/gor-etik-obligatoriskt-i-all-hogre-utbildning/>
[Hämtad 2020-05-12]

Ryderheim, Bodil. (2016). Värdegrundsarbetet vid Lunds universitet. I Brage, Tomas och Lövkrona, Inger (red.). *Värdegrundsarbete i akademien - med erfarenheter från Lunds universitet*, Lund: Media-Tryck, s. 257-264.

Røvik, Kjell Arne. (2007). *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*, Malmö: Liber AB.

Sahlin, Kerstin och Wedlin, Linda. (2008). Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing. I Greenwood, Royston; Oliver, Christine; Suddaby, Roy och Sahlin, Kerstin (red.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: SAGE Publications Ltd, s. 218-242.

Sefton, Malin. (2011). "Core values timeout": A counter-hegemonic discursive device in police jargon. I Lauritz, Lars Erik och Ghazinour, Seyedmehdi (red.), *Nordisk polisforskning - Konferensskrift från den tredje nordiska polisforskningskonferensen, Umeå 2010*, Umeå: Umeå universitet, s. 28-50.

Sevon, Guje. (1996). Organizational Imitation in Identity Transformation. I Czarniawska, Barbara och Sevon, Guje (red.). *Translating Organizational Change*, Berlin: Walter de Gruyter, s. 49-67

Simon, Herbert, A. (1997). *Administrative Behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*, 4.e uppl., New York: Free Press.

Solli, Rolf; Demediuk, Peter och Sims, Robert. (2005). The Namesake: On Best Value and Other Reformmarks. I Czarniawska, Barbara och Sevon, Guje (red.). *Global Ideas: How Ideas, Objects and Practices Travel in the Global Economy*, Malmö: Liber AB, s. 30-46.

Statskontoret. (2020) *Myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse, 2020:7*.

Svensson, Jenny. (2013). Offentligt etos. I Casula Vifell, Åsa och Ivarsson Westerberg, Anders (red.). *I det offentligas tjänst: nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Malmö: Gleerups, s. 91-108.

Stoker, Gerry. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1):41-57.

Talbot, Colin. (2009). Public Value - The Next "Big Thing" in Public Management? *International Journal of Public Administration*, 32(3):167-170.

Tholen, Berry. (2011). Public Virtue Approaches. I de Vries, Michiel och Kim, Pan Suk (red.). *Value and Virtue in Public Administration: a comparative perspective*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 33-46.

Vrangbæk, Karsten. (2009). Public Sector Values in Denmark: A Survey Analysis, *International Journal of Public Administration*, 32(6):508-535.

van der Wal, Zeger; de Graaf, Gjalt och Lasthuizen, Karin. (2008). 'What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector', *Public Administration*, 86(2):465-482.

van der Wal, Zeger och van Hout, Eelco. (2009). Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values, *International Journal of Public Administration*, 32(2-4):220-231.

Wieslander, Malin. (2014). *Ordningsmakter inom ordningsmakten: Diskurskamp, dilemman och motstånd i blivande polisens samtal om mångfald*. Diss. Karlstads universitet.

Wockelberg, Helena. (2005). Etik som politik, fler frågor än svar? I Statens kvalitets- och kompetensråd. *Etik i medborgarnas tjänst: en antologi om förvaltningsetik*, Stockholm: Verva.

Empiriskt material

Ekonomistyrningsverket (ESV). (2018). Remissvar, *Ekonomistyrningsverkets remissvar över betänkandena Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47 och En lärande tillsyn (SOU2018:48)*, dnr. 2018/00702.

Försvarsmakten. (2011). *Försvarsmaktens riktlinjer för sociala medier*. Beteckning 17 100:63719

Försvarsmakten. (2016). *Vår militära profession - Agerar när det krävs*. Beteckning FM2015-1597:7 underbilaga 1.1

MSB. (2010). *Medarbetar- och chefpolicy*. Dnr. 2010-10332

MSB. (2017). *Guide för utvärderingssamtal och lönesättande samtal*.

MSB. (2019). *Verksamhetsidé och vision*. <https://www.msb.se/sv/om-msb/vart-uppdrag/verksamhetside-och-vision/> [Hämtad 2020-03-06]

MyX. (u.å.) Anonymiserat styrdokument.

Skatteverket. (u.å.). *Skatteverkets medarbetarpolicy*.

<https://skatteverket.se/omoss/jobbahososs/arbetsplatsenochkollegorna/skatteverketsmedarbetarpolicy.4.5c281c7015abec2e2010e5b.html> [Hämtad 2020-04-07]

Statskontoret. (2008). *Modell för myndighetsanalyser*, 2008:17.

Statskontoret. (2010). *Värdegrunden i staten - en nulägesbild*, Om offentlig sektor 8

Statskontoret. (2014). *Utvärdering av projektet Offentligt etos*, 2014:22.

Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten [Elektronisk resurs]*. Om offentlig sektor 32. <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2017/om-offentlig-sektor-32-ledarskap-forvaltningskultur.pdf> [Hämtad 2020-05-15]

Statskontoret. (2018a). *God förvaltningskultur*, <http://www.statskontoret.se/forvaltningskultur/en-god-forvaltningskultur/> [Hämtad 2020-05-15]

Statskontoret. (2018b). Remissvar, *Med Tillit växer handlingutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU 2018:48)*, dnr. 2018/146-4

Statskontoret. (2018c). *Utbildningar från andra myndigheter*.

<http://www.statskontoret.se/forvaltningskultur/utbildningar2/utbildningar/> [Hämtad 2020-05-15]

Statskontoret. (2019a) *Den statliga värdegrunden - gemensamma principer för en god förvaltning*.

Statskontoret. (2019b). *Myndigheternas introduktionsutbildningar: En kartläggning och analys*, Dnr. 2019/107-5.

Statskontoret. (2019c). *Diskutera den statliga värdegrunden [Elektronisk resurs]*.

<http://www.statskontoret.se/globalassets/forvaltningskultur/skrifter/handledning.pdf> [Hämtad 2020-05-15]

Statskontoret. (2019d). *Dilemmabank*.

<http://www.statskontoret.se/forvaltningskultur/dilemman/dilemman/> [Hämtad 2020-05-15]

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). (2018). Remissvar, *Med tillit växer handlingsutrymmet (2018:47) och En lärande tillsyn (2018:48)*, ärendenummer: 18/03339.

Värdegrundsdelegationen. (2013). *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda - grundläggande rättsliga principer*.

Värdegrundsdelegationen. (2016). *Att säkerställa en god statsförvaltning: Värdegrundsdelegationens slutrapport*

Offentligt tryck

Betänkande 2017/18:KU37. *Offentlig förvaltning*, rskr. 2017/18:230

Dir. 2016:51, Kommittédirektiv, *Tillit i styrningen*.

Dir. 2019:6, Kommittédirektiv, *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)*.

Dir. 2020:54, Kommittédirektiv, *Ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor*.

Förordning (1998:1647) med instruktion för Statens kvalitets- och kompetensråd

Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret

Förordning om ändring i förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret, SFS 2016/1087.

Prop. 1997:98/136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

Prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 2, *Budgetpropositionen för 2009*.

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Regeringsbeslut 2016-12-20, *Regleringsbrev för budgetår 2017 avseende Statskontoret*, Fi2016/04581/RS (delvis).

SOU 1997:28 *I demokratins tjänst - Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos*, Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, Lennart Lundquist.

SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst - en samlad förvaltningspolitik för staten*

SOU 2004:065 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*

SOU 2008:118 *Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning*

SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet - tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre - tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.

Bilaga 1 Intervjuguider

Intervjuguide för intervjuer med myndigheterna

Intervjuguiden är en exemplifierande intervjuguide där jag har samlat de centrala och återkommande frågorna i de olika intervjuguiderna.

- Vill du inleda med att berätta lite om myndigheten?
- Berätta om din roll på myndigheten?
- Hur arbetar myndigheten med den statliga värdegrunden?
- I vilken utsträckning anser du att den statliga värdegrunden "finns" på myndigheten?
- Hur arbetar ni med er egen värdegrund? (Om ni har någon)
- Hur tog ni fram er egen värdegrund?
- Hur förhåller sig er egen värdegrund till den statliga värdegrunden?
- Vilka andra aktörer samarbetar/har ni kontakt med angående den statliga värdegrunden?
(Om ni har någon sådan kontakt)
- Hur är ansvaret för värdegrundsarbetet fördelat?

Intervjuguide för intervju med Statskontoret

- Hur har Statskontoret arbetat med uppdraget kring den statliga värdegrunden?
- I din egen beskrivning, vad är Statskontorets uppdrag?
- Hur anser Statskontoret att myndigheterna bör arbeta med den statliga värdegrunden?
- Och med myndigheternas egen värdegrund?
- Hur arbetar Statskontoret för att realisera den statliga värdegrunden ute hos myndigheterna?
- Hur kommer det sig att ni arbetar på det sättet?
- Hur upplever ni att ert arbete fungerar?
- I vilka lägen brukar myndigheter kontakta er?

Bilaga 2 Intervjuer

INTERVJU	MYNDIGHET
Intervju 1	Statskontoret
Intervju 2	MyX
Intervju 3	MSB
Intervju 4	MSB
Intervju 5	MSB
Intervju 6	MSB
Intervju 7	Skatteverket
Intervju 8	Försvarsmakten