

Tystnadskultur?
Två studier av Göteborgs Stads organisation

Förvaltningshögskolans
rapporter

Rapport **167**

Lotta Dellve och
Gustaf Kastberg Weichselberger (red.)



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Förvaltningshögskolans rapporter

Redaktionsrådet för Förvaltningshögskolans rapporter består av följande personer:

Carina Abrahamsson
Gregg Bucken-Knapp
Pierre Donatella
Emma Ek Österberg
Malgorzata Erikson
Jenny de Fine Licht
Vicki Johansson

David Karlsson
Tom Karlsson
Gustaf Kastberg
Ylva Norén Bretzer
Björn Rombach
Mette Sandoff
Patrik Zapata

Redaktör:

David Karlsson

E-post: david.karlsson@spa.gu.se

Förvaltningshögskolans rapporter kan beställas via brev, eller e-post till redaktören.

Förvaltningshögskolan

Box 712

405 30 GÖTEBORG

En lista över publicerade rapporter i serien finns längst bak i rapporten.

Förvaltningshögskolans rapporter
nummer 167

Tystnadskultur?

Två studier av
Göteborgs Stads organisation

Lotta Dellve & Gustaf Kastberg Weichselberger
(red.)

Tystnadskultur? Två studier av Göteborgs Stads organisation
Lotta Dellve & Gustaf Kastberg Weichselberger (red.)
Första upplagan
Första tryckningen

©2024 Författarna
Tryckning Kompendiet
ISSN 1401-7199



Innehåll

DEL 1 INTRODUKTION OCH SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Lotta Dellve & Gustaf Kastberg Weichselberger	1
Ett projekt två delstudier	3
Sammanfattning av två rapporter	5
Övergripande slutsatser	7
Det finns inte <i>en</i> tystnadskultur	7
Skönmåleri genom varumärkesorientering och andra sociala normer som stärker gemenskap	7
Vad brister i kultur: återkoppling, respekt för fattade beslut eller problemlösning?	7
Rekommendationer	8
Sluta fokusera "tystnadskultur": Fokusera kommunikation om och åtgärder av de faktiska problemen	8
En rimlig handlingsplan	9
Från internt organisationsfokus till trygg öppenhet	9
IA och visselblåsarsystem: välfungerande system men mindre stödjande organisering	9
Intern fokusering: Behov av mer fokus på problem med tystnad för medborgare?	10

DEL 2 TYSTNAD OM PROBLEM PÅ ARBETSPLATSEN

Lotta Dellve, Kristina Hermansson, Hans Ekbrand, Erica
Nordlander & Carin Hellström

.....	11
Sammanfattning	13
Inledning och syfte	18
Metod	21
Stegvis design	21
Litteraturstudie	21
Intervjuer	22
Enkäter	23
<i>Forskningsenkät till äldre anställda</i>	23
<i>Stadens medarbetarenkät och chefsenkät</i>	24
Organisationens kanaler för anställdas röst om problem	24
Litteraturoversikt	26
Begrepp och dess användning.....	26
Studerade sammanhang	29
Betydelser	29
Anledningar och förklaringar.....	30
Finns tystnadskultur?	36
Intervjuer	36
Utbredning av tystnad – Enkätresultat	37
<i>Stadens medarbetarenkät</i>	37
<i>Forskningsenkäten</i>	41
Anledningar till tystnad	42
Intervjuer	42
<i>Brist på återkoppling och förändring</i>	42
<i>Rädsla för negativa konsekvenser</i>	44
<i>Anställningsvillkor och språkliga resurser</i>	47

Enkätresultat	49
<i>Forskningsenkäten</i>	49
<i>Stadens medarbetarenkät</i>	50
Sociala normer	52
Maskulinitet med machojargong	52
Trevlighetskultur med konsensussträvan	54
Individualisering och isolering av komplexa problem.....	57
Organisatoriskt skönmåleri.....	58
Kommunikationsvägar.....	61
Linjekommunikation via enhetschefer.....	61
Att skapa ett kommunikationsklimat.....	63
Att kommunicera problem uppåt	69
Digitalt rapporteringssystem.....	72
<i>Anställdas beskrivningar</i>	73
<i>Analys av data i IA-systemet</i>	77
Vad talar man om genom IA-systemet?.....	77
Åtgärd, åtgärdsnivå och handläggningstid.....	79
<i>Övergripande mönster</i>	80
Analys - sammanfattning.....	83
Resultatdiskussion.....	86
Bidrag till tidigare rapporter från staden.....	86
Skönmåleri av verksamheten	87
Normer i mans- och kvinnodominerade arbetsgrupper	89
Praktiska implikationer	91
Handlingsplanen	91
<i>Svarar handlingsplan mot observerade behov?</i>	92
Digitala kommunikationsflöden	94
Minska internt skönmåleri och brist på problemlösningsförmåga..	95
Metoddiskussion.....	96
Referenser	98

DEL 3 TYSTNAD OCH STYRNING

Gustaf Kastberg Weichselberger & Johanna Thalenius 103

Sammanfattning 105

Ledningsperspektiv och tystnad 107

Skiftande idealbilder för offentlig sektor 109

Ledning, organisering och tystnadskultur 112

Definitioner 112

Orsaker 114

Utbredning av tystnadskultur 115

Om åtgärder 116

Visselblåsarfunktioner 117

Begreppet kultur i en organisatorisk kontext 120

Sammanfattning 121

Ansats och tillvägagångssätt 123

Empiriavsnitt - Tystnadskultur 125

Om tystnadskultur 125

Styrning, relationer och samspel i Göteborgs Stad 128

Formell organisering 129

Samspelet mellan olika nivåer i staden 132

Uppfattningar kring förekomsten 135

Teman kring fenomenet tystnadskultur 138

En hård samtalskultur i staden 138

Silning av information 141

Åtgärder 143

Övergripande åtgärder i staden 143

Lokala åtgärder 146

System och rapporteringskanaler 148

Visselblåsarfunktionen 148

Analys 151

Problematiseringar som engagerar 151

Tystnadskultur med olika innebörd.....	154
Tystnadskulturens utbredning och fokus.....	156
Summering kring begreppet och fenomenet tystnadskultur.....	158
En problematiseringsfunktion.....	159
Övergripande slutsats: tystnadskultur, en problematisk myt.....	160
<i>Väg framåt: sluta prata om tystnadskultur</i>	162
Referenser	164
<i>Tidningsartiklar</i>	167

Del 1

INTRODUKTION OCH SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Lotta Dellve^a & Gustaf Kastberg Weichselberger^b

^a Inst för sociologi och arbetsvetenskap

^b Förvaltningshögskolan
Göteborgs Universitet

Ett projekt två delstudier

En öppen kritisk diskussion ses som en viktig del i organisatorisk utveckling och för en organisations förmåga att lära av misstag. Detta gäller i synnerhet i offentliga organisationer som har särskilda krav på sig att visa öppenhet och transparens. Fenomenet tystnadskultur som här står i fokus är därför av särskild vikt att uppmärksamma eftersom det utgör den öppna organisationens motsats.

Projektet har sin upprinnelse i den problematisering kring tystnadskultur som skett i Göteborgs Stad under de senaste åren. Utgångspunkten för upplägget har varit observationen att tystnadskultur i sig men framför allt i relation till styrning och ledning är ett utmanande fenomen att studera. Designen bygger därför på att två delprojekt utformades: *Tystnad och arbetets ledning* och *Tystnad och styrning*. Projekten tar fasta på vikten av att belysa både det som kan beskrivas som en horisontell förståelse för tystnad i organisationer, där det framför allt är medarbetare i verksamheter och första linjens chefer som står i fokus och det som kan beskrivas som en vertikal ledningsorienterad förståelse för problematiken. Delprojekt 1 Tystnad och arbetets ledning har framför allt fokus på det förstnämnda och delprojekt 2 Tystnad och styrning det sistnämnda. De båda delstudierna har anpassats metodmässigt utifrån de olika kunskapande ambitioner som var utgångspunkten för projektet och bygger på delvis olika metoder och angreppssätt. I denna samlade rapport presenteras de båda delstudierna separat. I denna inledande sektion sker en sammanfattning av respektive delstudies ansats, genomförande och huvudsakliga resultat. Därefter presenteras sammanfattande slutsatser som kan dras av projektet. Avslutningsvis presenteras reflektioner över möjliga vägar framåt utifrån gjorda observationer.

Projektet har finansierats av Göteborgs Stad som också varit behjälpliga i samtal kring möjliga upplägg och stödande kring praktiska dimensioner av genomförandet. Projektet har emellertid i upplägg och genomförande varit fristående från kommunen avseende

genomförande och forskargruppen som varit involverad har självständigt valt upplägg och urval utifrån respektive delprojekts syfte. Projektet har prövats och godkänts avseende forskningsetik (Dnr 2023-01048-01).

Vi ser i rapporterna delvis olika saker vilket beror på att delstudierna haft olika fokus. Den ena har ett tydligt hierarkiskt ledningsperspektiv med fokus på personer i ledande ställning medan den andra har ett tydligare fokus på den operativa nivån med särskilt fokus på medarbetare och enhetschefer. Bilderna kompletterar varandra men tydliggör ibland diskrepanser. Det är också av vikt att beakta att analys och tolkningar måste göras med försiktighet. Båda delstudierna bygger förvisso på grundliga empiriska studier. Likväl gör ansatserna och urval av anställda, ledare och politiker att vi inte kan ge en heltäckande bild, vilket inte heller var ambitionen. Resultaten ger därför indikation om viktiga förhållanden och mönster, som framträtt mer tydligt, men kan inte göra anspråk på tvärsäkra uttalanden om helheten i en så stor och mångfasetterad stad som Göteborg. I respektive delstudie tydliggör vi utgångspunkter, metod samt pekar på de slutsatser som kan dras. När vi lägger studierna bredvid varandra ser vi några centrala frågor vi kan dra slutsatser om.

Sammanfattning av två rapporter

I *delprojekt 1* utforskades tystnad bland medarbetare och i relation till närmsta chefer och arbetsledare på arbetsplatsen. Syftet var att identifiera tecken på utbredd tystnad om angelägna problem och risker samt analysera hur tystnad och röst kan relateras till förutsättningar och praktiker i linjearbetet och kring ledning och andra kanaler för kommunikationsstöd.

Undersökningen använde en stegvis metodik inklusive litteraturstudier, analys av befintliga enkäter, fokusgrupper och intervjuer (med 115 medarbetare, 35 chefer/arbetsledare och 5 fackliga ledare) samt analys av data från IA-systemet (6 900 händelser) för att identifiera tecken på tystnadskultur.

Resultaten visade att tystnadskultur inte är enhetlig; olika anledningar, omfattningar och sätt att vara tyst på identifierades. Den vanligaste anledningen till tystnad – i både intervjuer och enkäter – var *bristande återkoppling och faktiska åtgärder kopplade till rapporterade problem*. En av fyra uppfattade att rapportering inte skulle vara meningsfullt eftersom ingenting ändå skulle ha förändrats. Brist på återkoppling på rapporterade problem och problemlösning framkom även i användningen av det digitala rapporteringssystemet. Andra anledningar var rädsla eller ängslan om konsekvenser, brist på transparens och kommunikation samt osäkra anställningsförhållanden eller andra osäkerhetsfaktorer.

Tystnadskultur kan skapas och förstärkas genom ideal och sociala normer för gemenskap. I arbetsgrupper indikerades *maskulinitet med machojargong* och *trevlighetskultur med strävan om konsensus* samt *individualisering av problem*. Det senare innebär att problem snarare kopplas till enskilda medarbetare än till organisationen och arbetsmiljön. I organisationen indikerades *skönmåleri* för att verksamheter ska framstå som bättre och mer problemfria för att uppfylla förväntningar från ledning och politik. Dessa sociala och organisatoriska normer kan begränsa uttryck för de problem och risker som fanns, medföra att

vissa frågor inte berörs och att kritiskt ifrågasättande begränsas, för att vara del i en organisatorisk gemenskap.

Kommunikation via enhetschefer är central, men de olika kommunikationsklimaten som observerades påverkades av relation till överordnade. En trygg överordnad, lyssnande chef är nyckel för effektiva kommunikationsflöden som inbegriper återkoppling tillbaka till verksamheten.

I delstudie 2 fokuseras fenomenet tystnadskultur i Göteborgs Stad med ett tydligt fokus på ledningsrelationer. Olika hierarkiska överordnade nivåer och samspelet dem emellan fångas. Syftet är att klargöra hur vi kan förstå tystnadskultur ur ett ledningsperspektiv.

Den empiriska huvudkällan är de intervjuer som genomförts med ledande politiker och tjänstemän. Urvalet skedde med ambitionen att erhålla en bred nyanserad bild av fenomenet tystnadskultur och styrning.

Analysen visar att begreppet tystnadskultur inte går att förstå som ett entydigt fenomen, utan att olika innebörder läggs i begreppet som vilar på olika problematiseringar. Snarare än en beteckning på ett kulturellt fenomen är begreppet tillsammans med den kritiska diskursen kring det en del av kulturen. Om något är därmed Göteborgs Stad en kommun med en organisationskultur som uppvisar en kritisk hållning till tystnadskultur. Tystnadskulturen i Göteborgs Stad beskrivs i rapportens slutsatser som ett fenomen som kan "böja handling runt sig", vilket innebär att det påverkar och formar olika situationer. Begreppet tystnadskultur kan framför allt förstås som en problematiseringsfunktion. Begreppet används för att signalera och diskutera en rad olika problem, såsom organisatorisk tystnad, bristande ledarskap, och uppfattade dysfunktionella relationer mellan politiker och tjänstemän. Det bidrar även till att framhäva viktiga värden som öppenhet och transparens, och initierar reflektion och åtgärder kring dessa.

Tystnadskulturen fungerar därför som ett verktyg för att peka ut och diskutera upplevda missförhållanden, och skapar debatt och diskussion kring specifika problem. En risk som lyfts fram är att fokus på tystnadskultur riskerar att leda uppmärksamhet bort från de olika problem som faktiskt avses vid användandet av begreppet.

Övergripande slutsatser

När vi lägger de båda projekten bredvid varandra tonar några övergripande slutsatser fram värda att ta fasta på.

Det finns inte en tystnadskultur

I vissa situationer kan det råda en tystnadskultur i den betydelse som läggs i begreppet definitionsmässigt i litteraturen – och som utvecklats i vår studie. Begreppet används emellertid också för att peka ut en rad olika uppfattade problem och missförhållanden. En samlad slutsats är därför att begreppet tystnadskultur både är kraftfullt och problematiskt men att det behöver preciseras för att problem ska kunna adresseras med rätt åtgärd.

Skönmåleri genom varumärkesorientering och andra sociala normer som stärker gemenskap

Organisatorisk tystnadskultur kan kopplas till sociala normer i berättelsen om organisationen eller arbetsgruppen vilket skapar och förstärker kollektiv gemenskap och tystnad. I sådana starkare kulturer lyfts inte heller oliktankande fram och det medför att kritiska frågor om incidenter, problem och missförhållanden inte berörs eller begränsas. Detta observeras i delstudie ett och de farhågor som lyftes fram i delstudie två kring det som benämndes "silning" kan också tolkas som ett uttryck för detta.

Vad brister i kultur: återkoppling, respekt för fattade beslut eller problemlösning?

Ibland hamnar uppfattningar och beskrivna situationer i konflikt med varandra. Iakttagelser i delstudie ett om att problem inte uppmärksammas, återkopplas eller tas på allvar och som beskrivs som ett uttryck för tystnadskultur förefaller ibland enligt delstudie två ur ett

ledningsperspektiv uppfattas som en brist i respekt för fattade beslut. Enligt den första uttolkningen är resultatet ett tystande medan det enligt den andra uttolkningen snarast sker allt för mycket högljudd opposition. Detta illustrerar hur tystnadskultur används och beskrivs på olika sätt. Snarare än att vi observerar en kultur präglad av tystnad kan det som blottläggs vara en fråga om divergerande förväntningar och olika förståelse för förutsättningar att lösa och hantera problem.

Tystnadskultur tonar därmed fram i båda delstudierna som ett centralt begrepp och framför allt då för att det stödjer olika aktörer i problematiseringen av stadens organisering och styrning. Den i staden interna debatten kring tystnadskultur kan därmed dels anses vara av godo eftersom begreppet stödjer en kritisk diskussion, dels vara av ondo eftersom risken finns att fokus leds fel. Underliggande problem riskerar att inte adresseras när för mycket fokus hamnar på diskussion kring och åtgärder mot det mer avgränsade specifika fenomenet tystnadskultur.

Rekommendationer

Sluta fokusera "tystnadskultur": Fokusera kommunikation om och åtgärder av de faktiska problemen

Vi konstaterade att begreppet tystnadskultur i båda studierna åsyftar en rad olika fenomen: bristfällig kommunikation, dåligt samtalsklimat, svag motivation att lyfta problem, formell dysfunktionell styrning, bristande ledarskap eller att det råder en (o)vana att uppmana till tystnad. Påfallande ofta görs alltså också olika tolkningar av olika aktörsgrupper i kommunen av de olika fenomenen och huruvida de handlar om tystnadskultur eller ej eller om de utgör problem över huvud taget.

Åtgärder som vidtas riskerar därmed att vara inriktade mot ett avgränsat och kanske till och med ett mer begränsat problem om tystnadskultur sätts i centrum. *Mot bakgrund av detta är det rimligt att släppa den starka diskursen kring tystnadskultur och se till de faktiska fenomen som problematiseras.* Problemet med ett begrepp som ges en så vid innebörd är att det tappar i stringens och kraft när en mängd olika orsaker till det pekas ut i kombination med den beskrivna floran av fenomen

begreppet avser att beteckna. Begreppet kan tolkas som en problematiseringsfunktion, men frågan som återstår är om det är en effektiv sådan som gynnar utvecklingen i kommunen. I stället behöver systematik av kommunikation, återkoppling och åtgärder av problem utvecklas, särskilt avseende kommunikationsflöden om detta i organisationen.

En rimlig handlingsplan

Den handlingsplan som tagits fram mot tystnadskultur är avvägd och rimlig. Planen omfattar i stora delar komponenter som är i linje med de behov som beskrivits i studierna. *Bedömningen är därmed att handlingsplanen ger en god grund för ett arbete som motverkar tystnadskultur.* Eftersom vi beskrivit att vad som åsyftas vid uppmärksammande av tystnadskultur i praktiken är flera sinsemellan olika fenomen kommer åtgärdsplanen med nödvändighet bara att adressera vissa av dem. Det är i sig inte problematiskt men kan skapa ett förväntansgap.

Från internt organisationsfokus till trygg öppenhet

I båda delstudierna beskrivs hur internt fokus på organisationen som ett problem och då i bemärkelse att för mycket fokus riskerar att läggas på att upprätthålla en fasad, yta genom ett skönmåleri. Även om det är svårt att förhålla sig till omfattning eller allvar i problematiken kvarstår att det är *rimligt att i organiseringen och ledningen av staden betona vikten av att vara trygg i en öppenhet och transparens.* Detta måste också stödjas av ett formellt och informellt ledarskap. I sammanhanget kan det vara särskilt viktigt att vara vaksam på negativa effekter av ett starkt organisationsfokus som kan underblåsas av hur kritiska utsagor hanteras av ledning inom dessa organisationer och av externa intressenter som högre ledning och politiker. Kritiska uppfattningar om skönmåleri och varumärkesorientering tolkas som symptom på detta problem.

IA och visseblåarsystem: välfungerande system men mindre stödjande organisering

Vi har i båda delstudierna genererat beskrivningar och uppfattningar om de system som kan antas stödja en öppen diskussion kring problem. Framför allt handlar det om IA-systemet och visseblåarsfunktionen. Som inrapporteringsystem förefaller det handla om väletablerade

praktiker. I båda studierna ges emellertid indikation om att det kan vara aktuellt att närmare utvärdera och kritiskt diskutera den organisatoriska dimensionen av dessa system och då närmare bestämt hur det som rapporteras in hanteras avseende analyser och rutiner för åtgärd och återkoppling samt implikationer för ledning och styrning.

Intern fokusering: Behov av mer fokus på problem med tystnad för medborgare?

Uppdraget för denna studie var att inte särskilt fokusera extern otillbörlig påverkan, utan låta intervjuade själva lyfta problembeskrivningar. I båda delstudierna finns ett starkt internt fokus i diskussionen kring tystnadskultur. Brukare och invånare nämns sparsamt i fråga om otillbörlig påverkan eller demokratiproblem genom bristande transparens. I internationell litteratur kring tystnad intar konsekvenser för brukare och invånare en mer central roll och är inte sällan det som pekas ut som det huvudsakliga problemet. I den fortsatta konstruktiva diskussionen bör detta perspektiv vägas in.

Del 2

TYSTNAD OM PROBLEM PÅ ARBETSPLATSEN

*Lotta Dellve^a, Kristina Hermansson^b,
Hans Ekbrand^a, Erica Nordlander^a
& Carin Hellström^a*

^a Inst för sociologi och arbetsvetenskap

^b Inst för litteratur, idéhistoria och religion
Göteborgs Universitet

Sammanfattning

I projektet fokuseras medarbetares tystnad på arbetsplatsen, i relation till varandra och till närmsta chefer och arbetsledare. Vi beskriver det som ett horisontellt fokus där medarbetares eventuella tystnadskultur analyseras i verksamheter med arbete av olika karaktär. **Syftet** är att identifiera tecken på utbredd tystnad om angelägna problem och risker samt analysera hur tystnad och röst kan relateras till förutsättningar och praktiker i linjearbetet och kring ledning och andra kanaler för kommunikationsstöd. Följande frågeställningar undersöktes:

- *Vilka normer och föreställningar märks i kommunikation om problem och risker i arbetet och på arbetsplatsen?*
- *Vilka normer, praktiker och rutiner för att ge röst åt problem eller vara tyst om dem finns på arbetsplatsen och hur förhåller anställda sig till dessa?*
- *Vilka erfarenheter har operativa chefer av att skapa kommunikationsflöde och ett inkluderande kommunikationsklimat om angelägna problem och risker?*
- *Hur fungerar IA-systemet som kanal för flödande kommunikation av problem och åtgärder?*

Projektets metodik har haft en stegvis design för att identifiera tecken på tystnadskultur. Först genomfördes en litteraturstudie för att utforska hur begreppet använts tidigare och kritiskt granska dess operationalisering. Därefter analyserades befintliga enkätstudier avseende var/i vilka arbetskaraktäristika som tystnad förkommer utbrett samt vilka anledningar till tystnad som kan relateras till organisationskultur. Därpå intervjuades medarbetare i fokusgrupper eller individuellt. Första linjens chefer intervjuades också individuellt. Slutligen inventerades organisationens kommunikationskanal för rapportering av incidenter och risker (IA-systemet) samt i vilken mån stadens handlingsplan "Stärkt ledarskap och organisationskultur" understödjer att ge röst när det finns problem som bör rapporteras.

Resultatet av litteraturgenomgången urskiljer olika former av tystnadskulturer från tidigare studier:

- En *strukturell tystnadskultur* kan uppstå genom organisationens normer och värden (policy, ledning, styrningslogiker, hierarkier).
- En *verksamhetsrelaterad tystnadskultur* kan uppstå genom kvaliteter och förhållanden i verksamheten.
- En *arbetsplatsrelaterad tystnadskultur* kan uppstå genom samspel mellan sociala normer i arbetsgrupper och den verksamhetsnära chefen men också arbetets karaktär, förhållanden och uppfattad organisation och styrning.

Samspel av dessa tystnadskulturer kan vara *horisontella* (dvs mellan system och grupper på samma organisationsnivå), *vertikala* (dvs samspela över organisationsnivåer) eller både och.

Resultaten av analys av intervjuer och enkäter ger också en nyanserad bild: Det finns inte en tystnadskultur, utan möjligen flera och framför allt finns tystnad av olika anledningar, på olika sätt och i olika omfattning. Medarbetare lägger olika innebörder i begreppet tystnad och tystnadskultur vilket märks i intervjuer och enkätsvar. I intervjuer ville man ofta koppla och nyansera sitt svar till särskilda omständigheter eller händelser. Enligt svar från Göteborgs Stads egen medarbetarenkät angav 10% att de ofta väljer att hålla tyst om missförhållanden och problem. Enligt svar från forskningsenkäten väljer 49 % att hålla tyst i stället för att ge röst vid problem och missförhållanden (3–24% av specificerade anledningar).

Den vanligaste anledningen till tystnad - enligt både intervjuer och enkäter - var *bristande återkoppling och faktiska åtgärder kopplade till rapporterade problem*. En av fyra uppgav att rapportering inte skulle vara värt ansträngningen eftersom ingenting ändå skulle förändras. Andra anledningar som uppgavs var rädsla, brist på transparens och kommunikation samt osäkra anställningsförhållanden eller andra osäkerhetsfaktorer.

Tystnadskultur kan skapas och förstärkas genom sociala normer i arbetsgrupper. I undersökningen observerade vi särskilt ideal och normer kopplade till *maskulinitet med machojargong* i synnerhet i mansdominerade arbeten. Vi identifierade också vad som här

benämns *trevlighetskultur med strävan efter konsensus*, något som främst märktes kvinnodominerade servicearbeten. Därtill noterades betydelsen av individualistiska normer, vilka innebär att problem snarare kopplas till enskilda medarbetare än till organisationen och arbetsmiljön. Dessa normer gör det svårare att uttrycka sig om skador, risker eller andra upplevda svårigheter. Arbetsmiljöerna är riskfyllda på olika vis och man betonade att lättare skador eller hotfulla situationer var svåra eller omöjliga att helt undvika. Kulturen på arbetsplatser där normer för gemenskap står i fokus, lyfter inte heller fram oliktkänkande; medarbetare som klagat tenderar uppfattas som besvärliga. Det medför att vissa frågor inte berörs och att kritiskt ifrågasättande begränsas.

Linjekommunikation via enhetschefer är den tydligaste avenyn för kommunikationsflöden vidare i organisationen. Dessa verksamhetsnära chefer har stor betydelse för röst och tystnad bland medarbetare men de befinner sig i ett känsligt mellanläge som kan vara bromsande på grund av den egna situationen, att de själva har del i problemet eller att de har dysfunktionella överordnade och stödfunktioner. De stora omställningarna i staden visade sig också vara bidragande till kommunikationsklimatet. De strategier som uppgavs gynna eller förbättra kommunikationsklimatet var: Förlitande på öppen kommunikation; Accepterande av komplexa omständigheter med strävan att förbättra kommunikationsflöden; Isolerat men aktivt internt kommunikationsklimat. Strategier som undvek att ge röst åt problem fanns också för att inte riskera att bli stämplad och utesluten ur en organisatorisk gemenskap. En trygg överordnad chef framhölls som en nyckelfunktion för att kommunikationen på arbetsplatser ska gå vidare i organisationen, och kunna återkopplas tillbaka till verksamheten. Tydliga hinder för kommunikationsflöden var hårdare hierarkisk struktur med kontrollerande stödfunktioner och begränsande av information om och till verksamheterna samt ett organisatoriskt skönmålande av situationer.

Organisatoriskt skönmåleri tycks vara relativt utbrett. Det innebär att verksamheter försöker framstå som bättre, mer problemfria och i linje med upplevda förväntningar från ledning och politik. Det handlar oftast om normer som uppfattas komma uppifrån eller i beskrivningen av organisationen/staden för att skapa en bredare intern

gemenskap, mer sällan om direkta påbud eller ingrepp. För enhetschefer, vars funktion är i ett känsligare mellanläge, kan ett strängt organisatoriskt skönmåleri skapa ett ängsligt klimat med rädsla för att bli stämplad och utesluten ur en organisatorisk gemenskap.

Problem rapporteras mer eller mindre aktivt via IA-systemet. Det uppfattas generellt som ett bra system för rapportering av enskilda incidenter och underlag för problemlösning. Det tycks dock finnas systematiska problem vad gäller återkoppling efter rapportering, vilket skapar osäkerhet. Det råder bitvis en oklarhet om huruvida det krävs fler än en rapport och i så fall hur många för att det ska ske åtgärder. Det förekommer också en osäkerhet vilka som nås av rapporter eller läser beskrivningar om risker eller missförhållanden.

Slutsatser och praktiska råd Organisatorisk tystnadskultur kan kopplas till sociala normer i berättelsen om organisationen eller arbetsgruppen vilket skapar och förstärker kollektiv gemenskap och tystnad.

Stärkta kommunikationsflöden om problem behövs för att lära av erfarenheter och åtgärda missförhållanden när de uppstår. Därför är det nödvändigt med en fortsatt utveckling av kommunikationskanaler med flöde i flera riktningar genom linjeorganisationen och digitala rapporteringskanaler. Likaså är det av vikt att utveckla systematik när det gäller att lära, analysera och åtgärda problem. Detta förutsätter en trygg, ärlig organisation som inte karakteriseras av internt skönmåleri och rädsla att prata om (obekväma) problem vilket i stället kan skapa ängslighet och oro för att bli utesluten ur gemenskapen. Brist på återkoppling och (relevant) åtgärd är den vanligaste anledningen till tystnad som angavs. Det kan spegla en intern brist på problemlösningssförmåga på flera nivåer och glapp i kommunikation om förväntningar på åtgärd, ansvar, mandat och handlingsutrymme att faktiskt agera. Vi stöder därför förslag i handlingsplanen som ökar kommunikationsflöden om problem som finns och kan åtgärdas genom att stärka basala behov och förutsättningar för gemenskap, trygghet, autenticitet, transparens och en systematik som inte bara godtar utan också uppmuntrar medarbetare att ge röst och därigenom bidra till konstruktiv hantering av problem. Rapportering i digitalt IA-

system är ett sätt att utveckla kommunikationsflöde och för att stärka organisationens systematik för lärande, problemlösning och åtgärder. Systemet kan utvecklas avseende frågor, åtgärder och vem som läst rapporten. Ett mer komplext analysarbete bör också utvecklas för att upptäcka mönster, trender eller grupperade problem – i syfte att återkoppla och åtgärda dem.

Inledning och syfte

Reella förutsättningar att kunna uttrycka åsikter, erfarenheter och upplevelser är ett basalt behov och en viktig förutsättning för utvecklingsarbeten och för en hållbar arbetsmiljö. Att vara tyst vid problematiska situationer i arbetet innebär att – av någon anledning – avstå från att uttrycka sina åsikter, ge kritiska synpunkter, ställa frågor, föra fram idéer, information och kunskap som skulle kunna användas för att uppmärksamma och lösa problem samt minska risker i arbetet och i organisationen. Erfarenheter under pandemin har bidragit till utvecklingen av och en ökad användning av digitala kommunikationskanaler. Viktiga frågor i den fortsatta utvecklingen är: Hur märks tecken på tystnadskultur? Hur kan kommunikationsflödet om viktiga frågor öka? Hur kan trygga kommunikationskanaler skapas så att kunskap om problem och risker kan mötas och åtgärdas?

Tystnadskultur är i sig men framför allt i relation till styrning och ledning en utmaning för organisationer. En relaterad utmaning är dock att begreppet tystnadskultur inte är välutvecklat vare sig i förståelse eller i operationalisering, vilket kan leda till felaktiga eller förenkla slutsatser. Rapporten *Finns det en tystnadskultur i Göteborg?* (Ekström 2021) ger ett jakande svar på frågan titeln ställer. Rapporten fokuserar betydelsen av kriminella nätverk i socialt utsatta områden. Tystnadskultur framträder dock i olika definitioner: "när saker inte är som det ska och ingen pratar om det", "att anställda i staden inte vill eller vågar uttala sig om sin arbetsituation, de situationer som de bevitnar som en del av sitt arbete, felaktigheter som begås eller andra situationer som inträffar som de håller för sig själva" och som ett visst "normsystem" (Ekström 2021: 6-7).

En intern beredning (Stadsledningskontoret, 2022) redovisade alternativa tillvägagångssätt för att öka kunskap om samband mellan ledningens eventuella roll och förekomsten av tystnadskulturer. En extern vetenskaplig utvärdering beslutades därefter om, då en sådan

bedömdes ha bäst förutsättningar att bidra med ny kunskap då den görs metodiskt, systematiskt och långsiktigt med respekt för de uppdrag som redan har lämnats inom området. Utvärderingen skulle ta sin utgångspunkt i såväl forskning kring tystnadskultur som forskning om ledning och styrning i offentlig förvaltning. Den externa utvärderingen innebär en kritisk prövning av huruvida de åtgärder staden vidtagit är ändamålsenliga och om det finns brister i stadens styrsystem för att motverka tystnadskultur samt hur åtgärder inom olika delar av stadens styrsystem samspelar för att motverka tystnadskultur. Utvärderingen syftar till att generera en grund för lärande och kunskapsspridning. Slutsatserna skulle bidra till utformandet och genomförandet av nödvändiga förändringar och förbättringar som påverkar samtliga nivåer i organisationen, inklusive den politiska ledningen.

I delprojektet *“Tystnad och arbetets ledning: betydelser av arbetets karaktär, för säkerhet och kvalitet samt av organisatoriska åtgärder”* fokuseras medarbetarens eventuella tystnad på arbetsplatsen, mellan medarbetare och i relation till chefer och ledare. Vi beskriver det som ett horisontellt fokus där medarbetarens eventuella tystnadskultur under utveckling av viktiga frågor i arbetet (avseende nivå av säkerhet och kvalitet) identifieras och analyseras i verksamheter med olika karaktär av arbete.

Syftet är att:

Identifiera tecken på utbreddhet av tystnad om angelägna problem och risker

Vilka normer och föreställningar märks i kommunikation om problem och risker i arbetet och på arbetsplatsen?

Vilka normer, praktiker och rutiner för att ge röst åt problem eller vara tyst om dem finns på arbetsplatsen och hur förhåller anställda sig till dessa?

Analysera hur tystnad och röst kan relateras till förutsättningar och praktiker i linjearbetet och kring ledning och andra kanaler för kommunikationsstöd

Vilka erfarenheter har operativa chefer av att skapa kommunikationsflöde om angelägna problem och risker och ett inkluderande kommunikationsklimat?

Hur fungerar IA-systemet som kanal för flödande kommunikation om problem och åtgärder?

I delrapporten presenteras litteraturgenomgång, resultat från fördjupande kvalitativa intervjuer, fokusgrupper och analys av vår enkät riktad till seniora medarbetare samt ett urval av medarbetares röster om problem i arbetet (genom tillbuds- avvikelse- och arbetsskaderapportering samt medarbetarenkät) i arbeten med olika karaktärer. Syftet är att ge en fördjupad beskrivning av anledning, innebörd, former och praktiker kopplade till tystnad/röst. I diskussionen sätts resultaten i relation till stadens handlingsplan i frågan ("Stärkt ledarskap och organisationskultur") för att belysa hur den kan öka förutsättningarna för att medarbetare ger röst och rapporterar olika former av problem i arbetet och organisationen. Slutligen ges förslag på fortsatta åtgärder för att minska risken för tystnad på arbetsplatser och i organisationen.

Metod

Stegvis design

Projektet har en stegvis design för att identifiera tecken på tystnads-kultur. Först genomfördes en litteraturstudie för att utforska hur be-greppet använts tidigare och kritiskt granska dess operationaliseringar. Därefter analyserades befintliga enkätstudier avseende var/i vilka arbetskaraktistika som tystnad förkom mer ut-brett samt vilka anledningar till tystnad som kan relateras till organi-sationskultur. Därpå intervjuades medarbetare i fokusgrupper eller individuellt. Första linjens chefer intervjuades också individuellt. Slutligen inventerades organisationens kommunikationskanal för rapportering av incidenter och, risker (IA-systemet). Före datain-samlingen påbörjades gjordes en forskningsetisk ansökan, som god-kändes (Dnr 2023-01048-01).

Litteraturstudie

Litteraturstudien är gjord som en “scoping review” för att ringa in de-finitioner som rör tystnadskultur med dess användning och meto-dik/operationalisering, sammanhang som studerats, anledningar till tystnad samt betydelser. I litteraturgenomgången behandlas såväl in-ternationell litteratur som svenska forskningsstudier och rapporter. Söktermerna har varit: employee silence/communication, organisa-tion* silence/culture/communication. Fokus för litteraturgenom-gången har varit tystnad om problem och tystnadskultur på arbetsplatser, mellan medarbetare och i kommunikation med närm-aste chef.

Intervjuer

Vår ambition var att intervjua medarbetare i fokusgrupper för att fånga sociala normer och arbetsplatskulturer snarare än enbart individuella röster. På grund av praktiska omständigheter (dvs svårigheter att boka intervju med arbetsgrupper) och önskemål från medarbetare, så genomfördes även intervjuer individuellt.

I urvalet eftersträvades variation avseende arbetets karaktäristika, geografisk placering samt av förekomst av problem. I ett första steg gjordes ett strategiskt urval av typer av arbetsplatser som representerar kvinno- och mansdominerade arbeten samt platsbundna och icke-platsbundna arbetsplatser. Datainsamling har skett inom sju förvaltningar och två bolag. Totalt har 115 medarbetare samt 5 fackliga representanter intervjuats i 19 fokusgrupper och 15 individuella intervjuer. Därtill har 25 enhetschefer och 10 ledare utan formellt chefsansvar intervjuats individuellt. Totalt har 155 personer intervjuats.

De flesta intervjuer med medarbetare har gjorts i fokusgrupper bestående av 3-7 personer, men några intervjuer har gjorts enskilt. Samtliga intervjuer med enhetschefer och arbetsledare har gjorts enskilt. Intervjuerna har gjorts på arbetsplatsen eller online.

Vad finns det för risker i arbetet – för problem och skador? Hur pratar ni om det, hur har ni hanterat det? Vad räknar man som en arbetskada/som ett kvalitetsproblem/som ett missförhållande?

När pratar man om risker, skador och andra problem, med vem, när, hur? När pratar man inte om det? Varför? När rapporterar man tillbud, avvikelser och arbetsskador – till vem och hur? När rapporterar man inte? Varför?

Hur bedrivs arbetsmiljö – och kvalitetsarbetet här? Hur pratar ni om förbättringar så ni inte får problem och risker i jobbet? Vem lyssnar – hur vet du/ni det? Hur hade man kunnat förhindra problem och risker? Hur samarbetar ni mellan facket-ledningen-arbetsgruppen? Vad gör ledningen (arbetsledare, enhetschef, verksamhetschef)? Vad gör facket? Hur skulle det kunna bli bättre? Vad hindrar/bidrar till att (dessa) åtgärder genomförs på ett bra sätt?

Enkäter

Forskningsenkät till äldre anställda

En webbaserad enkätundersökning skickades ut till medarbetare i Göteborgs Stad mellan november 2021 och januari 2022 i syfte att undersöka hur personliga och arbetsrelaterade faktorer påverkar pensionspreferenser bland anställda inom Göteborgs Stad som är 55 år eller äldre (Jonsson, et al 2022). För denna rapport har svar som indikerar utbredd tystnad vid problem i arbetet analyserats.

Urvalspopulationen var samtliga tillfälligt eller tillsvidare anställda i Göteborgs Stad som i november 2021 var 55 år fyllda eller äldre (N=10 849). Av de 10 849 personer som fick enkäten valde 4234 (39 procent) att svara på den. Medelåldern bland deltagarna var 60 år, 3178 (77,4 procent) personer var kvinnor, 869 (21,2 procent) personer män (Tabell 1). I studien ingick anställda från samtliga verksamhets-områden i Göteborgs stad.

Undersökta frågor Enkäten innehöll ungefär 200 frågor totalt men antalet uppföljningsfrågor varierade beroende på hur deltagarna besvarat tidigare frågor. Följande frågor analyserades:

Uppmärksammas problemsituation "Medarbetare upplever ibland problematiska situationer på arbetet. Till exempel kan man uppleva att chefer eller medarbetare agerar på ett felaktigt, ineffektivt eller omoraliskt sätt. Människor hanterar sådana situationer på olika sätt, några uttrycker sin oro och försöker ändra situationen medan andra håller tyst. Vi är intresserade av om du lagt märke till en sådan problematisk situation på arbetet de senaste 6 månaderna" Svartalternativ var: Nej aldrig, Ja en gång, Ja några gånger, Ja flera gånger

Tystnad vid problemsituation Hur ofta har du under det senaste halvåret uttryckt oro eller synpunkter till någon som kan påverka situationen? Hur ofta föredrog du att hålla tyst? Svartalternativen: Aldrig, En gång, Flera gånger, Alltid

Förklaring av tystnaden Jag valde att hålla tyst om min oro och mina synpunkter... (svar enligt tabell 3) Svartalternativen: Aldrig, En gång, Flera gånger, Alltid

Förklarande variabler - karaktär av arbete såsom fysisk-, kognitiv-, emotionell arbetsbelastning och tidspress; överbelastning och återhämtning; ledarskap, stöd, involvering, ansvarstagande, inflytande, arbetsplats/distansarbete; tryggt, utvecklande, meningsfullt arbete; organisatoriskt klimat för likabehandling. Frågorna härrör framförallt från Copenhagen Psychosocial Questionnaire, "COPSOQ" (Kristensen and Borg, 2003). Frågor om likabehandlingsklimat har utvecklats från Biswas, et al (2017).

Förklarande variabler - karaktär av anställning såsom anställningstid, önskad omfattning, sysselsättningsgrad, position, personalansvar.

I rapporten presenteras statistik som indikerar vilka arbetskaraktäristika som kan relateras till utbredd tystnad och dess förklaringar. Enkätstudien har prövats av etikprövningsnämnden och bedöms att motsvara de etiska krav som ställts enligt gällande lagstiftning (Dnr: 2019-02934). Efter insamling har datamaterialet blivit anonymiserat och alla resultat presenteras på ett sådant sätt att inga enskilda individer kan identifieras. Forskningspersoners svar och resultat behandlas konfidentiellt och endast behöriga forskare har tillgång till data.

Stadens medarbetarenkät och chefsenkät

Vi har också använt kommunens medarbetarenkät och enkät till chefer, dock utan tillgång till själva databasen vilket inte medgett djupare analyser.

Organisationens kanaler för anställdas röst om problem

Stadens formaliserade arenor för medarbetare när det gäller att ge röst eller förbli tysta om problem har analyserats. I linjeorganisationen kan anställda ge röst (eller vara tysta) genom att diskutera med kollegor om det är en fråga som behöver åtgärdas, gå direkt till sin närmsta chef, ta upp frågan/problemet vid arbetsplatsträffar, medarbetarsamtal, samverkan mm. Indikationer på problematiker som kan

understödda tystnadskultur/utbredd tystnad har fångats genom enkäter, intervjuer och fokusgrupper.

Indikationer på tystnad/röst kan också fås genom formaliserade kanaler. Inom samverkanssystemet kan till exempel anställdas röster avseende handlingsplaner för att minska tystnadskultur höras i remissvar. Sedan 2021 kan anställda skatta sina möjligheter att ge röst eller vara tysta om problem i *medarbetarenkäten*. Anställda kan ge röst om problem via det digitaliserade IA-systemet avseende *avvikelser, tillbud och arbetsskador*.

Vi har gått igenom risker och incidenter som rapporterats in under 2022 för de sex förvaltningar som omfattades av projektets urval. Möjligheten att använda IA-systemets kanaler som indikation på utbredd tystnad eller röst undersöktes, liksom dess användning. Analysen fokuserade följande:

Vad talar man om genom IA-systemet; vilka åtgärder har skett som följd av dessa rapporteringar samt en analys av vilka brister som finns i rapporteringssystemet för att det ska fungera som en kanal för flödande kommunikation av problem och åtgärder (röst – återkoppling – åtgärd). Vad innebär det att kommunikation av risker – och återkoppling på dess hantering sker digitalt? Vilka risker rapporteras i större och mindre utsträckning? Vad har karaktären av arbete för betydelse när arbetsuppgifterna planeras och följs upp digitalt. Där direktkontakt med närmaste chef och andra medarbetare om arbetsmiljörisker sker sällan och oftare på digitala sätt. Vilka implikationer ger detta för säkerhetsarbetet avseende rapportering och uppföljning? Har det betydelse att arbete sker relativt ensamt, med få möjligheter att diskutera möjliga risker och problem, kollegor emellan och med närmsta chef? I vilken utsträckning behövs stöd av kollegor, rutiner och uppmantran att rapportera?

Totalt analyserades 6 900 incidenser/inrapporterade händelser. I sökning av större textmaterial var all text som beskriver kommunikation i händelseförloppet intressant och sökord användas: prata* diskutera* kom överens* kom fram till* resonera* tyst* budkavle* säga* Kultur* vi* ensam* Chef* medarbetare* ledning* ansvar* skyddsombud* ombud* facket*. På grund av konfidentialitet hade vi inte tillgång till persondata (namn, epost, enhet, ålder).

Litteraturöversikt

Begrepp och dess användning

I vår litteraturöversikt fokuseras tystnad bland medarbetare och operativa chefer samt förklaringar som kan påverka den. Teori- och begreppsutveckling om tystnad på arbetsplatser har framför allt utvecklats från studier med individperspektiv (Pinder & Harlos, 2001). Denna rapport handlar om begreppet tystnadskultur vilket delvis kan vara något annat.

Morrison & Milken (2000) myntade det näraliggande begreppet *organisatorisk tystnad* och definierade det som när tillräckligt många i en organisation förblir tysta om problem som rör organisationen blir det ett kollektivt beteende och en organisatorisk tystnad. De beskriver en situation där de flesta anställda vet hur det faktiskt förhåller sig i vissa frågor och problem inom organisationen men inte talar om den med sina överordnade. Organisatorisk tystnad avser alltså kollektiva företeelser att göra eller säga väldigt lite som svar på betydande problem eller problem som en organisation står inför (Morrison & Milken, 2000; Henriksen, 2006).

Begreppet tystnadskultur är vetenskapligt outvecklat men har använts i nyhetsmedia och rapporter och alltmer på senare tid. I Göteborgsrapporten definieras tystnadskultur som "ett normsystem där medarbetare i staden inte berättar om missförhållanden och situationer som påverkar deras arbete och som inte är i linje med det uppdrag som de har" (Ekström 2021, s. 7). Rapporten inkluderar vad om betecknas som individuella orsaker till tystnadskultur. I likhet med rapporten av Jonsson & Skinnari (2019) görs gällande att en tystnadskultur kan vara på individuell nivå, i mindre grupper eller i en hel organisation. Här menar vi att det finns ett tydligt begreppsproblem eftersom organisationskultur är något som råder mellan människor. I stadens tidigare rapportering om tystnadskulturer åsyftas dock

organisationskultur primärt som händelser eller "i form av vad som sker eller inte sker mellan människor". Exemplet ges avseende "beteenden där en grupp tillägnat sig normer, föreställningar, vanor och antaganden som medför att personer i gruppen drar sig för att uttala sig om ett givet ämne. Det kan handla om missförhållanden, att arbetsuppgifter inte genomförs på det sätt som de ska genomföras, sexuella trakasserier, att anställda bevittnar händelser som de håller tyst om eller ekonomiska oegentligheter. Det kan också handla om att chefer eller andra tongivande personer tystar medarbetare som gör att information inte sprids på det sätt som det ska eller att medarbetare inte rapporterar och anmäler händelser" (Stadsledningskontoret 2016, s. 16). En rapport från BRÅ (2019:10) utreder på regeringens uppdrag tystnadskultur i förhållande till rättsväsendet, i bemärkelsen normsystem som föreskriver att människor i en viss grupp inte bör samarbeta med rättsväsendet. I rapporten poängteras att "man inom en tystnadskultur tillägnat sig normer, föreställningar, vanor och antaganden (BRÅ 2019:10; 18). Rapporten undersöker även så kallade tystnadsmekanismer, det vill säga orsaker som bidrar till att skapa tystnadskultur. Med hänvisning till flera intervjupersoner framhålls linjechefer som centrala när det gäller att skapa och upprätthålla tystnad mellan olika led i organisationen.

I vår litteraturgenomgång kan vi urskilja olika former av tystnadskulturer från tidigare studier:

- En *strukturell tystnadskultur* kan handla om organisationens övergripande normer och värden (policy, ledning, styrningslogiker, betonade hierarkier). Begrepp som har nämnts som kopplade till strukturell tystnadskultur är *Tone at the top*, *Hierarkisk/centraliserad organisation*, *Auktoritärt ledarskap*, *Varumärkesorientering som ger organisatorisk stumhet och dövhet*, *Organisatoriska glapp*, *Organisationspolitiska spänningar*, *Cynism*, *Dysfunktionell organisation*
- En *verksamhetsrelaterad tystnadskultur* kan uppstå genom kvaliteter och förhållanden i verksamheten, t ex genom *Otillbörlig påverkan*.

- En *arbetsplatsrelaterad tystnadskultur* kan uppstå på arbetsplatser genom samspel mellan sociala normer i arbetsgrupper och den verksamhetsnära chefen men också arbetets karaktär, stödjande förhållanden och uppfattad organisation och styrning. Begrepp som har nämnts som kopplade till arbetsplatsrelaterad tystnadskultur är *Sociala normer*, *Säkerhetsklimat*, *Tystnadsspiraler (minoriteter)*, *Osäker anställning*, *Öppet - Inkluderande klimat*, *Psykologisk säkerhet och empowerment*.

Utbredning och samspel av dessa tystnadskulturer kan vara *horisontella* (dvs verka mellan system och grupper på samma organisationsnivå), *vertikala* (dvs samspela över organisationsnivåer) eller både och. Vår delrapport fokuserar arbetsplatsrelaterad tystnadskultur och särskilt tecken på en sådan samt anledningar och förklaringar, vilka även kan uppstå genom strukturella eller verksamhetsrelaterade förhållanden och sociala normer på grupp och organisationsnivåer.

Avsaknaden av enhetlig begreppsdefinition och samstämmig operationalisering av definitionen medför utmaningar att jämföra studier om tystnad, och särskilt organisatorisk tystnad eller tystnadskultur. Därtill kommer problematiken att tystnad endast kan studeras genom sin motsats, genom vad som faktiskt yttras. Flest studier uttalar sig om tystnadskultur utifrån individperspektiv men frågan är om *tystnadskultur ens kan studeras på individuell nivå?* Studier som använt enkäter för att skatta organisatorisk tystnad har ofta använt olika instrument att skatta tystnad och svaren är på individnivå. För att fånga tystnadskultur bör rimligtvis svaren spegla en utbredd tystnad inom ett område. Kvalitativa studier har framför allt använt intervjuer med enskilda individer som källa för analys. Datainsamlingsmetodikerna har sina begränsningar i skattning och analys av kultur. Fokusgrupper kan ge bättre möjligheter att fånga normer och kultur i grupper (Dellve, 2021). Sannolikt behövs multi-metoder för att mer grundligt identifiera indikationer på tystnad och tystnadskultur.

Studerade sammanhang

Majoriteten av tidigare studier fokuserar ett sammanhang i taget. Tystnad i organisationer har studerats i samband med säkerhet i arbetet, kvalitet i tjänster, arbetsmiljöförhållanden, innovation, ledarskap och varumärkesarbete.

Flest studier om tystnad i organisationer har avsett utbildningssektorn. Därefter kommer servicesektorn och hälsosektorn. Studier har även genomförts inom andra offentliga sektorer, industri, IT-sektorn och småföretag (Dehkharghani, et al 2023). Det finns ett fåtal genusstudier om organisatorisk tystnad. De flesta är kvalitativa, relaterade till begreppet "glastak" och fokuserar på makt, lednings- eller ledarskap.

Betydelser

De flesta studier rapporterar negativa effekter av organisatorisk tystnad (Dehkharghani, et al 2023; Hao, et al 2022). Att inte kunna uttrycka sig om problem som behöver åtgärdas eller säga sin mening har betydelse för arbetsengagemang, arbetstillfredsställelse, upplevelsen av att ha ett värdigt arbete – och kan även ha inverkan på om medarbetaren stannar kvar eller avslutar sin anställning (Hao, et al 2022; Morrison, 2023; Dehkharghani, et al 2023; Knoll, 2021; 2016). Att uttrycka sig har betydelse också för människor och mellanmännsliga relationer mer generellt utan avseende på arbetet, för hälsa, trygghet, likabehandling med mera. För verksamhet och organisationer är det viktigt med ett öppet samtalsklimat där människor uppmuntras att göra sin röst hörd och kan dryfta problem. Ur arbetsgivarens perspektiv bidrar det till att göra arbetsplatsen attraktiv. Men framför allt är det viktigt för att skapa en pålitlig verksamhet där medarbetare kan arbeta och verka under trygga, socialt hållbara och demokratiska villkor. Anställdas röster kring upptäckta problem, orättvisor, avvikelser och risker eller lösningar, åtgärder och

innovationer blir en kärndimension inte enkom för enskilda medarbetare arbetsgruppen utan för verksamheten.

Några studier rapporterar positiva aspekter av tystnad eller inga effekter. Till exempel att tystnaden ger anställda frihet och trygghet (Bruneau, 1973) och bottnar i någon form av vishet eller altruistiska värden som gör att anställda aktivt väljer att vara tysta (prosocial tystnad). Vissa filosofer tror att tystnad förbättrar kulturen och hjälper människor att undvika konflikter (Ganguly, 2015). Tystnad kan vara en del av en kollektiv kultur där mening överförs människor emellan genom enbart kroppsspråk, utan ord (Tripp, 2019; Kawabata & Gastaldo, 2015). En studie av tystnad under långvarig ekonomisk kris i småföretag beskriver chefers "socialt empatiska tystnad", "cyniska tystnad" och "strategiska tystnad" (Prouska och Psychogios 2016). Dessa hänvisar till situationen att hålla tyst för att inte ytterligare sätta press på anställda eller på chefers förståelse och kommunikationsförmåga under kriser.

Anledningar och förklaringar

Tystnad uppstår i ett sammanhang med förklaringar på olika nivåer i en organisation. På *individnivå* kan tystnad vid problem vara uttryck för prosocialt beteende (t ex att inte vilja såra eller peka ut någon), rädsla eller resignation på grund av tidigare dåliga erfarenheter av att ge röst åt problem eller på grund av undvikande beteende som genom ett ointresse av att utveckla förhållanden på arbetsplatsen till det bättre (t.ex. Knoll 2021). Individens livshistoria kan påverka benägenhet att vara tyst om problem (själv-censur), oberoende av förhållanden på arbetet (Detert & Edmondson, 2011). Inom den psykologiska forskningen finns många teoretiska perspektiv som belyser individers tystnad och dess anledningar och konsekvenser. Individers tystnad kan ibland få bredare betydelser men denna studie har framförallt intresse av att studera utbredd organisatorisk tystnad.

På *arbetsplatsnivå* kan organisatorisk tystnad skapas genom dels den kultur som råder på arbetsplatsen dels genom de individer som

är mer tongivande. Tidiga teorier om tystnad på arbetet bland medarbetare är Hirschmans (1970) teori om "Exit-Voice". Exit innebär att byta jobb vid missnöje, medan voice är motsatsen till tystnad och innebär att den anställde fäster andras uppmärksamhet på en bristande omständighet inom organisationen. Andra teorier som använts om anställdas tystnad i organisationer är teorier om socialt utbyte mellan ledare och medarbetare (Erkutlu & Chafra, 2018), bevarande av egna resurser för att minska stressbelastning (Xu, Loi, & Lam, 2015; Rai & Agarwal, 2018), delaktighet och röst vid förändringsledning (Todnem By, 2005), organisationslogiker som skapar olika normer för röst och tystnad (Evetts, 2009; Dellve & Kheddache, 2022), säkerhetsarbete som förklarar hur effektivt säkerhetsarbete vilar på anställdas delaktighet och röst om problem (Hanvold, et al, 2019) samt psykosocialt säkerhetsklimat (Dollard & Bailey, 2019) som förklarar värdet av att ledningen lyssnar på tidiga tecken på risker och skapar kommunikationsflöden för att minska hälsorisker i organisationen. Tystnadsspiral-teorin (spiral of silence) har använts för att beskriva tystnadens natur inom osynliga minoritetsgrupper i organisationen. Rädsla, utsatthet eller ensamhet var de dominerande känslor som genererade tystnad i minoritetsgrupper (Fox & Holt, 2018). Tystnad har i flera empiriska och teoretiska studier kopplats till osäkra anställningsförhållanden (se t ex en tidig studie av Aronsson, 1999). En annan tydlig och återkommande teori rör psykologisk säkerhet vilket visat tydliga samband med tystnad i organisationer i ett flertal studier (se t ex Detert & Edmondsson, 2011). Teorier om ledarskapsstilar betonar ledarskapets roll och försöker identifiera egenskaper hos chefer som leder till att underordnade och anställda ger röst. Flera studier handlar i detta sammanhang dock om betydelse av den högre ledningens öppenhet och inkluderande klimat samt utvecklingsorientering (transformativt ledarskap) (Detert & Burris, 2007). I några svenska studier har också öppenhet i klimat visat betydelse för att ge röst inom organisationen (Dellve, et al. 2017), för välbefinnande och intention att stanna (Welan-der, et al 2019; Astvik, et al 2021).

Arbetets karaktär Studier ger viss indikation om att kommunikation om arbetsförhållanden kan skilja i relation till arbetets grad av

rörlighet och arbetsplatsbundenhet, t ex i hemtjänsten jämfört med äldreboenden (Dellve & Skagert, 2022) eller i arbete inom maskinhantering jämfört med utomhusarbete osv (Giertz, 2000) samt om det är mans- eller kvinnodominerad arbetsplats. Platsbundenhet innebär närhet till medarbetare, att kunna samtala om uppkomna problem och få del av hur andra tänker att frågan ska föras vidare (Weick, 1995). Det innebär också att arbetsmiljön är en fast plats där arbetstagen befinner sig fysiskt för att utföra arbetet vilket gör det är lättare bedriva systematiskt arbetsmiljö- och kvalitetsarbete då anställda träffas mer regelbundet och ofta. Karaktären av icke-platsbundenhet innebär att arbetaren är flyttbar och att den fysiska platsen där arbetet utförs varierar. Icke-platsbundna branscher/arbeten kräver ofta mer samordning och koordination – och därmed är kommunikation särskilt betydelsefullt. Ett arbetsklimat som både formellt och informellt stärker delaktighet i dagligt beslutsfattande bland anställda kan därmed ha mer betydelse för att minska organisatorisk tystnad (Huang, et al 2005) vid rörliga arbeten.

Sociala normer, eller "för-givet-tagna" uppfattningar om vad som är normalt och önskvärt kan reglera vad som blir begripligt och rimligt att uppfatta som problem, arbetsskada och om det kan och bör kommuniceras och åtgärdas. Ömsesidiga interaktioner (t ex i förståelse och kommunikation av problem, risker och skador) skapas och omvandlas mellan individen och arbetsgrupper. För den enskildes position på arbetsplatsen spelar sociala normer och tillgång till resurser in. I komplexa problem som samspelar med olika faktorer kan det vara svårare att förstå ansvarighet och kommunicera incidenter. Vad arbetsgruppen uppfattar som arbetsskada och stöd från kollegor kan förväntas ha stort inflytande på vad som rapporteras, dvs att man delar med sig av sina kunskaper och erfarenheter kring vad som är risikabelt arbete och att gruppen gemensamt definierar vad man ska utstå (Dellve & Hallberg, 2008; Kilgour, 2015).

På *ledningsnivå* kan organisatorisk (strukturell) tystnad skapas bland medarbetare genom policies, styrning, ledningssystem, ledarskap och/eller vara del i ett varumärkesarbete. Organisationer kan också vara "döva" för de anställdas röster (Jones & Kelly 2014). Policy

kan enligt Sara Ahmed (2021) paradoxalt nog bidra till att skapa stumhet i organisationen. Hon har visat på mekanismer som gör att uttalade klagomål inte når fram eller får verkan; hur nya policydokument kan bli ett sätt att få problem att framstå som redan utagerade och uppklarande. Ahmed använder begreppet "non-performativity" för att beteckna den stumhet som kan uppstå efter att klagomål väckts på en arbetsplats, vilket i sin tur motverkar att andra gör sin röst hörd och därmed bidrar till en tystnadskultur. Ahmed intresserar sig för spänningarna och glappen mellan formella strukturer såsom likabehandlingsplaner och policydokument visavi praktiker; vad som sker och vad som inte sker när klagomål uttrycks. Studien lyfter fram hur medarbetare och studenter på olika lärosäten beskriver att de i olika grad avråds eller varnas för att uttrycka sitt missnöje med hänvisning till att ändå inget skulle förändra eller att det rentav skulle försvåra för dem i deras framtida arbetsliv. När informella klagomål motverkas att göras till formella klagomål genom att rapporteras skapas grogrund för tystnad. Problem må artikuleras, men genom att det inte sker via formella kanaler får rösterna ingen verkan. Detta kan också kopplas till tystnadskultur, även om missförhållanden uttrycks i informella sammanhang. Organisatoriska glapp och organisationspolitiska spänningar kan skapa tystnad om problem i allmänhet eller i relation till specifika frågor. Flera studier har hävdad att tystnad är en kulturellt orienterad fråga inom organisationen, och avspeglar utbredda normer. Till exempel där censurkulturen är dominerande företräddar anställda att gömma sina idéer och hålla tyst (Sheriff, 2000). På samma sätt har forskning visat att kulturer med stort maktavstånd kan innebära systematisk tystnad i organisationer (Huang, et al, 2005). Kombinationen av maktavstånd, brist på formaliserad delaktighet och social delaktighet (chefers stöd och uppmuntran till delaktighet och röst) har betydelse för anställdas tystnad (Huang, et al 2005). I linje med dessa resultat visade en fallstudie på ett stort svenskt sjukhus hur tystnad bland enhetschefer uppstod i ett *dysfunktionellt organisatoriskt sammanhang* (Tengelin, Kihlman, 2010). Chefer på lägre nivåer valde att hålla tyst om problemen då deras framtida karriär stod på spel och de närmsta överordnade cheferna också upplevdes maktlösa. En

liknande bild av dysfunktionell sjukhusorganisation beskrivs av Pope & Burnes (2013) i en fallstudie från England. De förklarar en organisatorisk tystnad med centraliserade auktoritetsmässiga beslutsfattanden med dålig hantering av kommunikationsflöden i organisationen; att förslag på förbättringar från lägre nivåer eller professioner mottages skeptiskt eller inte alls. Därför väljer chefer att vara oinformerade och en oärlighet utvecklas där chefer låtsas att allt är okej. Den organisatoriska tystnadskulturen – bland chefer – innebär ett undvikande att se och ta upp obekväma problem. De som lyfter problem marginaliseras, varför också en rädsla sprider sig för att ta till orda. Al-Abrow (2022) visade i sin studie att det är särskilt bland chefer – som spelar dubbelroller – som spänningar med organisationspolitik och organisationscynism kan skapa organisatorisk tystnad. Han visade också att med mer kontakt och stöd mellan chefer på olika nivåer minskade tystnaden (ärlighet, likabehandling, reellt intresse).

En spänning som kopplats till tystnad rör den mellan *organisationsprofessionella logiker och yrkesmässig professionalism*. I en färsk studie om tystnad bland chefer inom äldreomsorgen i Sverige uppgav cirka 40% av enhetscheferna att de under det senaste halvåret flera gången hållit tyst och inte påtalat problemet till någon som kunde påverka situationen. De vanligaste anledningarna var rädsla och dåliga erfarenheter av att ge röst (37%) eller resignation (32%). Enhetschefernas tystnad påverkade särskilt utvecklingsarbetet på ett negativt sätt. Stödjande förutsättningar var, uppgav enhetscheferna, att ha en stödjande chef och ledningsgrupp, att det fanns god information från ledningen och att ha dialog och samverkan som arbetsform. I den kvalitativa bearbetningen av öppna svar konstaterades att tystnad kunde uppstå i motsättningen mellan organisatoriska värden av *dels organisatorisk professionalism* (med fokuserade värden av kontroll, hierarkiska strukturer för ansvarighet, beslutsutrymme och standardisering) *dels yrkesmässig professionalism* (med fokuserade värden av kunskapsutveckling och lärande under arbetet, autonomi, utrymme för bedömningar). När denna motsättning accentuerades skapades grogrund för tystnad bland chefer (Dellve & Kheddache 2022). Organisatoriska spänningar som skapar tystnad kan troligen också uppstå

genom osäkerheter i ägarstrukturer. Till exempel om Göteborgs Stad lejer någon som lejer någon. Då har offentlighetsprincipen delvis undanröjts och stadens policys om god och säker anställning är inte likaledes självklar.

För att minska tystnad på grund av stort maktavstånd i organisationer har studier visat betydelse av (a) organisatoriska strukturer, policys och strukturerade och formaliserade förutsättningar för att framföra sin röst och ha delaktighet i aktiviteter som leder till beslutsfattande, och (b) chefspraktiker och ledarskap (Morrison & Milken, 2000). Särskilt har formaliserade vägar för anställdas uppåtriktade röst identifierats ha betydelse men också att det finns svårigheter att åstadkomma det. Formaliserade visseblåsningsfunktioner är ett sätt (Börnfelt, 2022).

Finns tystnadskultur?

Nedan presenteras resultaten av intervjuer med medarbetare, om tystnadskultur och anledning till tystnad samt normer som skapade tystnad. Därefter presenteras resultat från intervjuer som rör enhetschefers arbete och förhållningssätt i fråga om tystnad och tystnadskultur. Mellan resultaten från analys av intervjuer (som är våra huvudresultat) presenteras analys av enkäter för att indikera omfattning av tystnad och anledningar till tystnad. Slutligen presenteras analys av data från IA-systemet samt analys av handlingsplanen.

Varje del börjar med att det kort tecknas en övergripande bild och därefter struktureras resultatet efter de mönster vi funnit då vi sammanställt svaren; mönster som kan visa på mekanismer ses som förklaringar till bakom den tystnad den tystnadskultur många medarbetare uppper att de upplever i olika grad och olika avseenden. Det råder inte täta skott mellan kategorierna, utan en och samma data kan ibland sorteras in under flera kategorier, vilket resoneras kring mer utförligt i slutdiskussionen.

Intervjuer

Resultatet av denna undersökning visar att det inte finns *en* tystnadskultur men det finns tystnadskulturer av olika anledningar, på olika sätt och i olika omfattning. Uttryck för tystnad på verksamhetsnivå och anledning för tystnad kan skilja mellan enheter, karaktär av arbetet och funktion.

Flera svarade jakande på frågan om det fanns tystnadskultur men de flesta ville nyansera sitt svar till särskilda omständigheter eller händelser. Värt att beakta är dels att intervjuer inte kan skatta omfattning av ett problem, dels att minnen om tystnadspåbud lever kvar

länge. Några av de konkreta exempel som gavs var relativt enstaka tillfällen och vissa flera år tillbaka i tiden.

Det finns också exempel på framgångsrikt motstånd mot tystnadspåbud, inom en av de undersökta organisationerna kände många till och kunde berätta om ett fall där en chef försökt förmå anställda att inte – på fritiden – uttala sig kritiskt om verksamheten i en sluten Facebook-grupp för anställda inom denna organisation, som enligt intervjuerna slutade med att chefens agerande bedömdes som felaktigt av kommunens jurist. Oaktat om de specifika detaljerna i denna berättelse stämmer med det verkliga händelseförloppet, så fungerar sådana berättelser sedelärande och kan vara ett sätt för medarbetarna att hålla kunskapen om sina rättigheter att uttala sig kritiskt om den egna verksamheten levande. Inom samma organisation används även officiella digitala kommunikationskanaler (Teams) för att kommunicera brister och problem i verksamheten, och de tjänstemän som modererar dessa kanaler uppger att de försöker balansera mellan att å ena sidan skydda medarbetare och chefer från att bli uthängda och andra sidan upprätthålla den kultur av högt i tak som gör kanalerna meningsfulla att skriva i.

Utbredning av tystnad – Enkätresultat

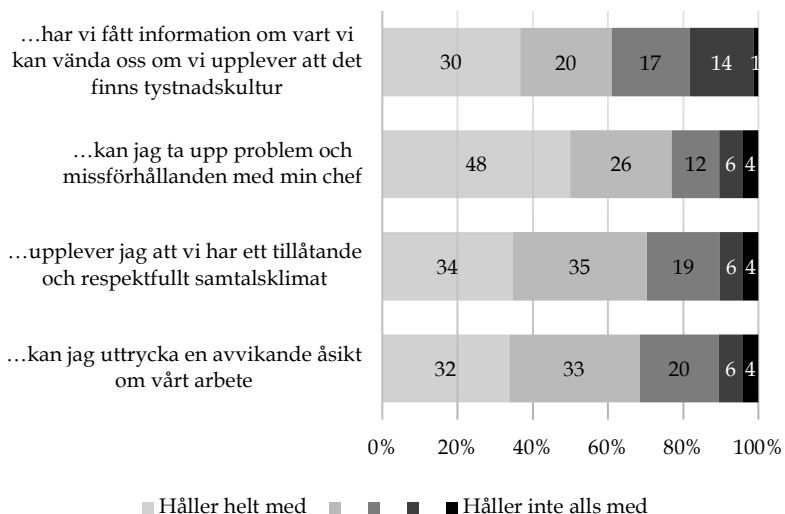
Stadens medarbetarenkät

I kommunens medarbetarenkät 2022 ingick frågor om tystnadskultur, och kommunikationsklimat i vidare mening. Nedan sammanfattar vi resultaten från den enkäten med relevans för vår studie. 55 procent av medarbetarna som besvarat enkäten uppger att de har blivit informerade om vart de ska vända sig om de upplever att det råder tystnadskultur på arbetsplatsen, 26 procent håller inte med om att de skulle ha fått sådan information, och resterande ca 19 procent varken håller med eller inte håller med om att de blivit informerade.

Ungefär 10 procent av medarbetarna **håller inte med** om påståendena: ”jag kan uttrycka en avvikande åsikt om vårt arbete”, ”jag

upplever att vi har ett tillåtande och respektfullt samtalsklimat” samt ”jag kan ta upp problem och missförhållanden med min chef”. Just påståendet att medarbetaren kan ta upp problem och missförhållanden med sin chef instämmer relativt många i, ca 75%, vilket är en högre andel än för de andra två påståendena (figur 1).

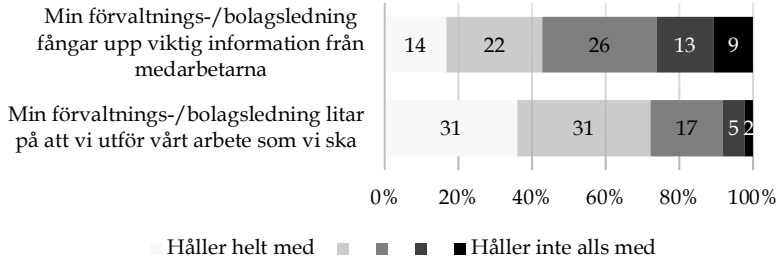
TYSTNADSKULTUR? MEDARBETARENKÄTEN PÅ MIN ARBETSPLATS....



Figur 1 Möjligheter att ta upp problem - från medarbetarenkäten 2022.

Ungefär 3 av 4 ansåg att den närmsta chefen var mottaglig för information om problem med verksamheten. I enkäten fanns även påståendet att förvaltningsledningen var bra på att ”fånga upp viktig information från medarbetarna”, vilket endast 36 procent av medarbetarna höll med om (figur 2).

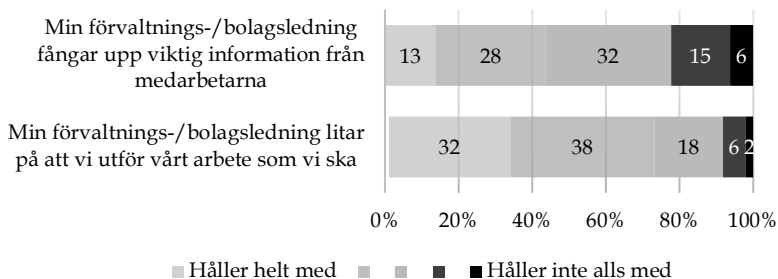
VERTIKAL KOMMUNIKATION MEDARBETARENKÄTEN



Figur 2 Förvaltningsledningens agerande på viktig information från medarbetarna.

Medarbetarna har rimligtvis mindre att göra med förvaltningsledningen än med den närmaste chefen, och kanske därmed också mindre insikt i vad förvaltningsledningen vet och inte vet, men utifrån den information de har tillgång till är detta den bedömning de gör av förvaltningsledningen, och att en så liten andel av medarbetarna bedömer att förvaltningsledningen är bra på att fånga upp viktig information från medarbetarna är i sig illavarslande. Även chefer verkar skeptiska till förvaltningsledningarnas sätt att fånga upp viktig information från medarbetarna, endast 41 procent av cheferna höll med att förvaltningsledningarna var bra på detta (figur 3).

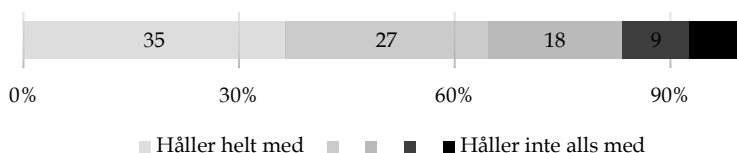
VERTIKAL KOMMUNIKATION CHEFSENKÅTEN



Figur 3 Chefers uppfattning om förvaltningsledningen.

Som senare kommer att redovisas gav intervjuerna vid handen att en anledning till tystnad är att medarbetarna bedömer det som lönlöst att påtala problem, för inget kommer ändå att förändras, och därmed är det också relevant att se hur medarbetare bedömer den närmsta chefens benägenhet att ta itu med problem. 62 procent höll med om att närmaste chefen tar tag i problem, 16 procent höll inte med om påståendet, och resterande varken höll med eller inte höll med, eller svarade inte på frågan (figur 4).

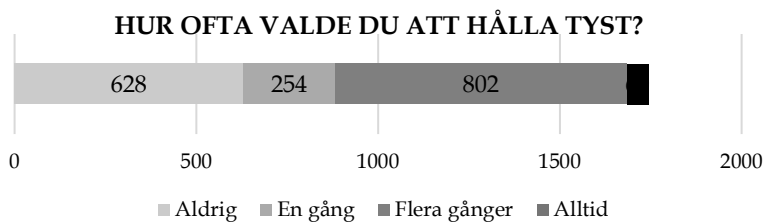
MIN NÄRMASTE CHEF TAR TAG I PROBLEM SOM PÅTALAS MEDARBETARENKÅTEN



Figur 4 Andelen som håller med att närmaste chefen tar itu med problem

Forskningsenkäten

I enkäten till äldre medarbetare ställdes en inledande generell fråga om tystnad: "Medarbetare upplever ibland problematiska situationer på arbetet. Till exempel kan man uppleva att chefer eller medarbetare agerar på ett felaktigt, ineffektivt eller omoraliskt sätt. Människor hanterar sådana situationer på olika sätt, några uttrycker sin oro och försöker ändra situationen medan andra håller tyst. Hälften (49 procent) av alla svarande i Göteborgs Stad angav på denna generella fråga att de alltid eller flera gånger under det senaste halvåret föredrog att hålla tyst i stället för att uttrycka oro eller synpunkter till någon som kan påverka situationen (figur 5). På mer specifika frågor om anledning till tystnad angav 3-24% att de valt att vara tysta flera gånger (tabell 2).



Figur 5 Antal som valde att vara tysta i stället för att påtala problematiska situationer.

Anledningar till tystnad

Intervjuer

I intervjuerna nämns återkommande ett antal faktorer som upplevs leda till tystnad: bristande återkoppling och faktisk förändring; rädsla; brist på transparens och kommunikation; skönmåleri samt anställningsförhållanden och andra osäkerhetsfaktorer.

Brist på återkoppling och förändring

Den faktor som mest frekvent nämns som en orsak till att medarbetare inte gör sin röst hörd eller rapporterar i de system som finns är bristande *återkoppling* och *faktisk förändring*. Dessa två aspekter är intimt förbundna. Det räcker alltså inte att enbart få respons på vad som sagts eller rapporterats, eller enbart att problemet åtgärdas. Om problemet åtgärdas men detta inte kommer medarbetarna till kännedom, riskerar även det leda till en tystnad grundad i resignation och uppgivenhet.

Vi har frågat ganska rakt på sak. Vad gjorde du med detta? Jag tog det vidare med min chef. Men vad sa din chef då. Ehhh och så får man inte jättemycket svar. Man tröttnar ju till slut på att säga något vidare för att det inte tas om hand

Flera medarbetare trycker på vikten av återkommande uppföljning. Ett problem som nämns är att frågor som tas upp, främst de som rör psykosociala aspekter, individualiseras. De ses som enskilda händelser, mer kopplade till den enskilda medarbetaren än till organisationen och arbetsmiljön. Ett huvudskyddsombud påpekar diskrepansen mellan vad som framkommer i medarbetarenkäten där svaren lämnas anonymt och de rapporter som görs i interna system.

Elva procent av informanterna uppgav att de utsatts för kränkande särbehandling eller mobbing. Det speglas inte i tillbuden.

Det ena fallet, som jag hört uttryckt är: 'Jag har gjort förut, men det hände inget'. Då får man upplevelsen av att man gjorde en stor grej som inte var viktigt, bevisligen eftersom det inte gjordes nånting. Och/eller att man bemötts av chef, kanske blivit ifrågasatt.

Att riskobservationer av den fysiska arbetsmiljön rapporteras mer frekvent avspeglas också i hanteringen; många medarbetare upplever att sådana problem som rapporteras åtgärdas snabbt.

De huvudsakliga tillbud som görs i dag och görs väldigt bra är riskobservationer. I synnerhet de som jobbar ute är väldigt bra på att göra tillbud och de har blivit bättre. Det man inte ser är riskobservationer vad gäller stress.

På flera arbetsplatser upplevs en brist på respons även här.

Ärendena tas upp så händer inget; det tas upp och så händer inget.

Ett systematiskt arbetsmiljöarbete behöver, påpekar ett huvudskyddsombud, vara både systematiskt och proaktivt. När medarbetare erfar att deras rapporteringar eller uttryckta synpunkter inte leder till både återkoppling och faktisk förändring finns risk att både de och arbetsgruppen de ingår slutar rapportera in avvikelser. Den tid det tar att upprätta själva rapporten inte uppfattas som effektivt använd arbetstid, särskilt när medarbetarna blir besvikna på att anmälan inte resulterar i någon åtgärd.

[jag anmälde] en avvikelse utifrån en verksamhetschef som inte kan uppföra sig. Och jag fick bara reda på att det var flera som hade gjort anmälan, men sen var det liksom inget mer, blir det inget mer så vad ska man anmäla för? Alltså vad händer? Det händer ju ingenting! [...] Det avslutas då utan att man får en indikation, du får ett mejl där det står att nu har din, nu är den åtgärdad, men det var den inte i min värld då. Så jag kan tycka att det inte, det känns inte värt det. Det var mer jobb att sitta och fylla i den än vad jag fick ut av det. Men det är ju min upplevelse av IA.

jag hör från många av mina kollegor att "varför ska jag göra det, det tar så otrolig lång tid för mig att sitta och göra det medan då kan jag jobba istället".

Få anmälningar i IA-system gäller felaktigt beteende från chefer, så när det väl kommer in sådana anmälningar borde de kunna prioriteras och utredas ordentligt. Om så har skett i det här fallet har det i alla fall inte kommunicerats tillbaka till den anmälande medarbetaren, vilket skadar systemets trovärdighet som en kanal för kommunikation om brister i verksamheten.

Även konstruktiva förslag på förbättringar mottas inte alltid ett önskvärt sätt. Där ges ofta återkoppling men den faktiska förändringen upplevs utebli. Lösningförslag tas positivt emot, men sedan händer inte så mycket.

Rädsla för negativa konsekvenser

Bland medarbetare på alla nivåer och förvaltningar nämns också *rädsla för negativa konsekvenser*, både på horisontell och vertikal nivå, som en bidragande faktor till att medarbetare inte påtalar eller rapporterar problem, missförhållanden eller risker. Det kan handla om en rädsla, ibland grundad på konkreta erfarenheter, egna eller andras, av att bli marginaliserad, utfryst eller mobbad av kolleger och/eller chef. Det kan också röra sig om oro för effekter i form av reprimander från ledningen; i fråga om löneutveckling eller möjlighet till befordran, men också risken att få negativa referenser från närmsta chef om eller när medarbetaren lämnar sin tjänst. Huruvida rädslan för detta slags konsekvenser har grund eller inte är svårt att fastslå. Men redan det faktum att medarbetare avstår från att rapportera eller på andra sätt påtala missförhållanden av rädsla för negativa konsekvenser är ett problem som behöver hanteras.

Generellt framkommer att fysiska risker och skador såsom stress och kränkningar rapporteras i betydligt högre grad än psykosociala. Ett huvudskyddsombud påpekar den diskrepans som finns mellan vad som framkommer kring mobbning och diskriminering i den anonyma medarbetarenkäten gentemot antalet fall som rapporteras.

En orsak anses vara att problemet upplevs vagare, mer komplext och snarare knutet till den enskilda medarbetaren än till organisationen.

I den senaste medarbetarenkäten var det två respondenter, förvisso av 400 men än dock, som uppgav att inte gjort tillbud på grund av de är rädda för repressalier.

Många vittnar om att det finns en tystnad kopplad till rädsla och oro för vad som kan ske om problemet artikuleras. Det kan ibland handla rädsla för att erkänna egna misstag eller svårigheter, eller att påpeka brister och risker i organisationen:

Det har blivit tystare på alla arbetsplatser, folk har blivit fega, rädda att säga rakt ut.

Man är rädd för konsekvenserna eller att konsekvenserna upplevs bli negativa i fråga om lön, möjlighet till befordran.

Det finns ett undertryckt hot om att en ska foga sig.

Vid omorganisationen blev det hårdare. Innan var vi mer självständiga. Då fanns tillit. Omorganisationen innebar att vi blev frånkopplade beslut och ska bara utföra. Allt ska beslutas på högre nivåer. Jag har blivit åthutad att vara tyst om problem. Det kallades medvetandegörande samtal

Det finns stor rädsla för att göra fel och för att det ska spridas vidare. Rädslan fördummar oss och skapar merarbete.

Medarbetare på flera förvaltningar uttrycker en oro för sociala konsekvenser; att bli exkluderad, utfrusen och stämplad som en besvärlig person eller en nejsägare. Många uttrycker att problem som dryftas bland medarbetare ofta inte lyfts till ledningsnivå eller rapporteras in. På frågan om det finns en tystnadskultur som en realitet.

Jag hör en grej i omklädningsrummen eller när vi är ute och kör. Sen kan vi sitta på våra APT och då är det knäpptyst. Den finns, den kulturen.

Om jag vet något om en person vet chefen också. Men ingen säger något. Alla vet men ingen säger något.

Man vågar inte göra fel och att det ska spridas. Rädslan fördummar och är ineffektiv.

Systemen arbetar ibland mot en. Vi har inte mycket att säga till om utan det är bättre att acceptera. Jag har kollegor som sagt till och blivit stämplade som besvärliga personer. De har blivit uthängda, har fått mindre inflytande och möjligheter att utveckla verksamheten.

Av vänlighet och engagemang ville jag påtala en brist som fanns – så hon skulle få upp ögonen för det – men i stället blev jag del i ett maktspel där jag förlorade.

Att problem ska rapporteras till närmsta chef kan bli problematiskt om chefen är en del av problemet. Då kan det också tillkomma en oro för att kritiken ska få negativa konsekvenser om medarbetaren lämnar sin tjänst, då närmsta chef både håller i avskedssamtalet och agerar referensperson

Ytterligare en faktor kopplad till frågor om rädsla, skuld och ansvar handlar om att medarbetare undviker att berätta om skador av arbetsmaterial som de själva anser sig gjort sig skyldiga till. Det förekommer att andra känner till vad som skett men att ingen talar om vad som skett, för att undvika att behöva ta eget ansvar eller skuldbelägga en kollega som exempelvis råkat skada ett arbetsfordon. Detta kan ha negativ inverkan på både arbetsmiljön och kvaliteten på det utförda arbetet. Detta kan grunda sig i mer eller mindre grundade föreställningar vad det innebär att exempelvis råka förstöra arbetsmaterial, eller andras egendom i den mån arbetet inte utförs i förvaltningens lokaler. Men det uppges också i vissa fall vara fråga om en mer systematisk skuldbeläggning:

Det finns en form av angiverisystem där personer som inte sköter sig blir angivna. Skam kring personer skapas.

Rädsla kan också avse ens egen bristande kompetens, att man inte har kompetens för det uppdrag man skulle göra. Det kan skapa en tystnad

som kan vara utbredd i arbetsgruppen om kompetensbristen är spridd. Man har istället hjälpt varandra, och dolt för chefen det man inte gjort pga bristande kompetens.

En anledning till att medarbetare upplever oro för negativa konsekvenser på lönen är att de upplever kriterierna vid lönesamtal som otydliga. Detta framhålls av flera informanter, i olika förvaltningar och på olika nivåer. Detta gör det svårt för medarbetarna att veta vad som faktiskt påverkar lönenivån, om det att de uttryckt kritik bidragit till en lägre nivå – eller tvärtom, bedömts som ett uttryck för deras engagemang i verksamheten. Flera medarbetare påtalar att lönesamtalen kritiserats; det anses saknas saklig grund till lönesättningen, vilket i sin tur skapar misstanke om att kritiska synpunkter kan få konsekvenser för lönenivån.

Anställningsvillkor och språkliga resurser

Av intervjuerna framgår att vissa grupper är mer benägna att vara tystna än andra. Medarbetare som kommit till Sverige nyligen eller relativt nyligen och har, mer eller mindre, svårt med svenska språket tenderar att vara tystare. Detta uppfattas dock inte bara bero på språkliga trösklar, utan att de ofta inte är på det klara över sina rättigheter.

De som inte pratar är nog de som inte kan förtydliga sig på svenska, de pratar inte mycket.

Till och med dom som kan prata, de pratar inte De har inte bött i Sverige, de vet inte vad som är rätt och fel, var går gränsen för att säga ifrån eller inte. De sitter och säger okej, okej.

Vi har några som är utlänningar. De vet inte riktigt vad de har för rättigheter, de vågar inte säga till.

Medarbetare med osäkra eller villkorade anställningsformer lyfts också fram som en grupp som i högre grad tenderar vara tysta och inte uttrycka sin mening eller rapportera tillbud och arbetsskador.

Vi har dels timanställda, vi har utlänningar varav en är rätt nyanställd. Jag tror att de vågar inte riktigt, de vet inte vad de har för rättigheter. De vågar inte säga till och så vidare.

Jag har hört personer som haft ont i axeln, eller ryggen, kanske till och med varit sjukskriven för det. Men har valt, trots jag har visat hur man skriver arbetsskaderapport och så, inte vill fylla i.

De som är mer eller mindre nya i Sverige och i språket tenderar enligt flera informanter i högre grad än andra vara tysta, inte nödvändigtvis på grund av rädsla eller et aktivt val utan för att de inte alltid är medvetna om sina rättigheter som anställda. Detta uttrycks både av svenskfödda och utrikesfödda medarbetare. Viktigt att påpeka att ingen av informanterna, där en oproportionerligt stor andel har svenska som modersmål, talar om sig själva när de beskriver en sådan problematik. Även de som inte har svenska som modersmål och medverkar i intervjuer, framhåller i hög grad att de själva är personer som inte drar sig för att säga vad de tycker.

Flera informanter uppger att utöver utlandsfödda är yngre, nyanställda medarbetare och särskilt de med osäkra anställningsvillkor generellt mindre benägna att göra sin röst hörd. En faktor som nämns är att kommunala bolag har andra anställningsförhållanden, men också krav på utbildning. Flera medarbetare med anställning på ett sådant bolag uppger att de upplever stora skillnader mellan när arbetsplatsen tidigare var helkommunal och nu när den drivs i bolagsform. Flera informanter uppger att utöver utlandsfödda är yngre, nyanställda medarbetare och särskilt de med osäkra anställningsvillkor generellt tystare. Bolagsformen innebär att de anställda inte längre kan bli omplacerade i staden, något som inte gäller de medarbetare på bolaget vars anställning är äldre och därmed förlagd till Göteborgs Stad.

Det är bara de som vågar prata, de vet att de inte kan bli sparkade, säger en medarbetare.

Att vara anställd av ett bolag anses således som en potentiell begränsning när det gäller medarbetarens möjligheter att uttrycka sin mening,

blotta misstag och ge kritiska synpunkter, eftersom det att uppfattas omplacering, åtminstone av de med fysiskt krävande arbeten, oftast inte är ett alternativ. På en arbetsplats där ett flertal medarbetare har fått sin anställning genom exempelvis frivården eller som en arbetsmarknadsåtgärd, riskerar klimatet bli tystare då det de sköra anställningsförhållanden i sig skapar osäkerhet, en rädsla för att uppfattas som obekvämt om de gör sin röst hörd. Ett besläktat problem är när medarbetare får, eller uppfattas få, anställning på grund av att de har vänner eller släktingar på det aktuella bolaget. Det kan göra att en tystnad sprider sig då man inte vågar uttala något negativt om vare sig chefen eller den anställde i fråga.

Enkätresultat

Forskningsenkäten

I enkäten, som enbart skickats till medarbetare som är över 55 år, fanns olika anledningar till varför en valde att hålla tyst. Samtliga frågor ställdes enbart till dem som uppgett att de valt att hålla tyst vid något tillfälle istället för att påtala problem.

Anledningarna analyserades avseende förekomst och hur de hörde samman (faktoranalys). I tabellen nedan presenteras dessa grupperade efter samhörighet. I likhet med det som observerats i intervjuer var den vanligaste anledningen brist på återkoppling och förändring och därefter rädsla. Dessa anledningar (brist på återkoppling och rädsla) samvarierade, dvs de som angett uppgivenhet hade också angett rädsla. Förekomsten av uppgivenhet - rädsla skiljde sig mellan verksamheter.

Tabell 2 Anledningar till tystnad, förekomst samt inbördes samband (faktoranalys).

	Andel (ofta-mkt ofta)	Faktor- laddning	
Eftersom ingen ändå skulle ha lyssnat	16%	0,9	Brist på återkoppling och förändring
Eftersom ingenting ändå skulle ha förändrats	24%	0,9	
			I (r= 0.8)
Eftersom jag var rädd för negativa konsekvenser	15%	0,9	Rädsla
Eftersom jag har dåliga erfarenheter från när jag tidigare har yttrat mig i kritiska frågor	14%	0,7	
Eftersom jag inte ville att andra skulle få problem	10%	0,5	
För att det var fördelaktigt för mig, till exempel undvika extra arbete	3%	0,5	Egenintressen
Eftersom jag inte brydde mig om det som hände	3%	0,9	

Både brist på återkoppling och förändring samt rädsla samvarierade signifikant med att ha fått en arbetsskada (belastningsskada, utmattning) under senaste året eller ha en långvarig sjukdom eller uppleva arbetsproblem. Mindre rädsla fanns bland de som varit länge på arbetsplatsen, hade personalansvar, socialt stöd från chef och/eller kollegor, upplevt likabehandlingsklimat och på kvinnodominerade arbetsplatser.

Stadens medarbetarenkät

När det gäller effekter av "otillbörlig påverkan" tänker man kanske oftast på fallet då en person som påverkar tjänstemannen är en medborgare med egenintresse i något specifikt beslut, men det är faktiskt mindre vanligt än att den person som påverkar kommer från samma organisation som den påverkade, antingen en chef eller en kollega. I 14 procent av fallen av otillbörlig påverkan gällde extern påverkan, dvs den som påverkade var en besökare/kund/elev/brukare eller anhörig, och i 23 procent av fallen var det en chef eller kollega som utövade otillbörlig påverkan (figur 6).

OM OTILLÅTEN PÅVERKAN: HAR DU
FÖRÄNDRAT BESLUT/FÖRSLAG PGA RÄDSLÅ FÖR
NÅGON AV NEDANSTÅENDE?
MEDARBETARENKÄTEN (%)



Figur 6 Vem utövar otillbörlig påverkan?

Källa: Medarbetarenkäten 2022.

Räknat i antal personer så innebär ovanstående att 235 medarbetare upplever att deras chef förmått dem att agera i strid med vad som förväntas av dem i sin profession.

Sociala normer

Maskulinitet med machojargong

I synnerhet på tydligt mansdominerande arbetsplatser uppger medarbetare att det finns kvar spår av en äldre macho-kultur. Här råder hegemoniska maskulinitetsnormer som gör det svårare att uttrycka sig om skador, risker eller andra upplevda svårigheter.

På flera mansdominerade arbetsplatser uppger medarbetare att machoideal, det vill säga specifika normer för hur en man bör uppträda, bidrar till att medarbetare låter bli att tala öppet om och/eller rapportera risker, skador eller missförhållanden. I andra fall framgår det tydligt genom medarbetarnas yttranden, även om de inte nämner ord som macho eller maskulinitet. "Ingen vill bli betraktad som kyckling", säger en medarbetare. Ordet "kyckling" nämns flera gånger; att påtala svårigheter eller rapportera risker och mindre skador rimmar inte med rådande idealen. Det innebär risken att betraktas som feg eller mesig. Flera manliga medarbetare i traditionellt manliga yrken på mansdominerade arbetsplatser uppger en tveksamhet kring att rapportera även fysiska risker eller skador på grund av det sociala obehag det kan medföra. Genusorienterade studier av kris har visat att sociala relationer tenderar bli mer traditionella i könshänseende vid krissituationer (Hobbins, 2020). Möjligen kan detta också vara en bidragande faktor bakom att medarbetare på mansdominerade arbetsplatser uppger att de undviker att rapportera, i linje med de maskulinitetsnormer som föreskriver att en man ensam bör lösa de problem som uppstår. att det sociala obehag det kan medföra. I tjänstemannayrken i mer könsblandade arbetsgrupper är det främst psykosociala problem och stress som tar emot att rapportera då den enskilde medarbetaren tar på sig skulden och problemet tenderar att uppfattas som individuellt både av denne och av närmsta chef.

Inom verkstad är det en machokultur rakt av, kan jag säga.

Jag upplever att det finns en machokultur. Gnäller man är man kyckling. Då kanske vi får problem i ett lönesamtal.

Machokulturen finns definitivt. Vi har mycket utrustning som används av alla. Om något går sönder kanske folk mörkar för att det är pinsamt. Jag upplever att det börjar bli bättre, men det finns fortfarande kvar.

Vad kan då hända då när medarbetare i en verkstad skurit sig eller råkat ut för en klämskada:

Då skrattar de åt en ...

”Har du jobbat på egen hand?”

Flera verkstadsarbetare påpekar att deras arbetsmiljö är riskfylld och poängterar att lättare skador som svåra eller omöjliga att helt undvika. Benägenheten att rapportera och/eller dryfta risker och skador med ledningen varierar dock stort även mellan mansdominerande fysiskt krävande yrkesområden och arbetsgrupper i staden. Det är tydligt att det uppstår olika normsystem eller kultur som spelar in. I fokusgrupper med medarbetare från olika arbetsgrupper reagerar vissa starkt när andra uppger att de ser mellan fingrarna för vissa risker eller besvär, eller gett upp om möjligheten att förändra. Ibland hänvisar de som invänder till skyddsombuden; att de bör gå in och stänga av utrymmen som inte uppfyller säkerhetskrav.

På en annan mansdominerad, fysiskt slitsam arbetsplats, framhåller medarbetarna att tendenser till machokultur finns kvar men att den klingat av i och med att kvinnliga medarbetare anställts. Gruppledaren tillägger också att det skett en ökad professionalisering av yrket med högre krav på dem som anställs, vilket också bidragit till ett mindre machoartat klimat.

Vi har en miljö som inte går att jobba i om man ska följa alla regler. Hela miljön är en risk.

På en annan mansdominerad, fysiskt slitsam arbetsplats säger medarbetarna att machokulturen klingat av i och med att kvinnliga medarbetare anställts och, tillägger gruppledaren, i och med en ökad professionalisering av yrket och högre krav på dem som anställs.

Såväl i arbetar- som tjänstemannayrken i mer enkönade och mer könsblandade arbetsgrupper framhålls främst psykosociala problem som svårare att rapportera och prata om jämfört med fysiska riskobservationer eller incidenter. Detta dels då den enskilde medarbetaren i högre grad tar på sig skuld och kanske även skam över att ha misslyckats, dels då problemet tenderar att uppfattas som individuellt även av närmsta chef snarare än som en indikation på organisatoriska problem eller brister i arbetsmiljön.

Trevlighetskultur med konsensussträvan

I vissa intervjuer, framförallt vid kvinnodominerande arbetsplatser, framträder också något som närmast kan förstås som en trevlighetskultur. Med trevlighetskultur avses här sammanhang som kännetecknas av en god stämning, där man är noga med att alla ska känna tillhörighet, god trivsel samt att man värnar om ett vänligt bemötande. Dessa aspekter bidrar på många sätt till en god arbetsmiljö och kan skapa förutsättningar för ett öppet klimat.

Ja alltså. Jag upplever nog att det är ett väldigt öppet klimat där ändå att det känns väldigt vänligt och att det här är väldigt måna om varandra. Men det är det som ja, men det känns som att det är genuint, liksom trevligt att. Nej, men det är liksom vänligt och folk hejar och ja, vänligt bemött.

Vid en fråga om vad medarbetare upplever att ledningen lägger särskilt fokus på i sitt arbete kring arbetsmiljö så framhålls också just frågan om trivsel.

Alltså, det är ganska mycket fokus på trivsel.

Nej, men även mycket den, att liksom tillvarata att det är en god stämning att man är att man är schysst mot varandra och så det. Det är ju ändå något som poängteras och man som man är måna om liksom tänker jag från ledningens sida att hålla kvar den, det klimatet.

Det är fokus kring liksom hur vi är mot varandra, mycket sånt.

Men en trevlighetskultur kan också medföra att vissa frågor inte berörs och att *kritiskt ifrågasättande begränsas*. Den positiva stämning som råder, blir något som värnas och som medarbetare är rädda att bryta. En önskan om att vara trevlig, och bibehålla en trevlig stämning kan således medföra att medarbetare förblir tysta när de egentligen har något att säga.

Vet inte jag vad, halt eller på djupt vatten, men om det är saker som skaver, det som är problematiskt att det är kanske inte är så lätt att kanske få gehör för eller lyfta. Att det är trevlighetskultur som är jättebra kollegor emellan och så där, men det är någonting att liksom ta tag i lite större liksom svårigheter eller så. Det är ett tassande.

Om trevligheter? Ja, det, det är ju det som är som genomgående att det kan att det kan bli ett hinder också tänker jag för att man. Ja man, man är mån om att det ska fortsätta kännas som ett bra klimat och trevligt och så.

Men man skjuter det under mattan och så ska vi alla vara glada och trevliga och tillmötesgående och jajamensan och jag gillar utmaningar och vi ska lösa det här. Men man vågar liksom inte benämna. Alltså. Man vågar inte problematisera det som är en utmaning och nämna det vid namn.

De arbetsplatser som vittnar om denna trevlighetskultur framhåller också att det finns problem med tydlighet från chef och ledning. En alltför personlig relation med närmaste chef visar sig också bidra till att vissa frågor inte tas upp och leder således till tystnad.

På tidigare arbetsplatser har det varit mer, min chef är min chef, inte haft en personlig relation (...) Det finns ingen relation där som, (...) här skulle jag känna att det känns mycket jobbigare att säga "jag vill ha tydligare ledning här". Det personliga och arbetet är liksom sammanblandat på något sätt.

Om det här, men jag tycker att de här sakerna som han har tagit upp och man hade liksom med lite mer kraft och tydlig eller skärpa liksom sagt att nej, men det behövs tydlighet beroende på många olika saker. Men det är något, det, det drar jag mig för att göra och det kan jag säga att det är skiller sig på den här arbetsplatsen mot tidigare. Det är något som gör att man avhåller sig från att göra det.

Inom denna trevlighetskultur finns det också tecken på att man *strävar efter konsensus*. Det vill säga, kulturen på dessa arbetsplatser där trivsel och gemenskap står i fokus, *lyfter inte gärna fram oliktänkande*. Snarare värnar man om att alla ska dra åt samma håll. Detta kan alltså bidra till tystnad där meningsskiljaktigheter, åsikter, eller nya idéer inte ventileras eller kvävs.

Nej det är ju att man inte kan säga saker, minsta lilla meningsskiljaktighet kan man inte ta direkt, man kan inte ta upp dem, utan man lägger locket på (...). Men här är man väldigt mån om konsensus.

Men jag tycker också att man har en tendens att vara rädd för att se på det som man uppfattar någon tycker är ett problem. Det blir en röd flagg och jag inte själv skolad i det förhållningssättet alls, så jobbar man inte i privat sektor utan är det problem då löser man dem. Men här (inom kommunal verksamhet) ska man inte prata om dem på samma sätt.

Jag tror att man är väldigt mycket av en konsensusmänniska. Och man inte man inte van att vara obekväm och om man vill att alla ska må bra och alla ska vad ska allt det ska vara? Man ska må bra och det ska vara trevligt och svårigheter, man ska hjälpa. Man ska hjälpa varandra. Men man hjälper kanske inte alltid varandra på det bästa sättet och då vågar man heller inte ta de här snacket och vara lite rakare. Då snackar man hellre skit.

Att bryta denna trevlighetskultur kan innebära konsekvenser för individen, då denne stör den trevliga och gemtydliga stämning som råder. Genom att ifrågasätta, eller peka på någon form av problem, så blir medarbetaren av gruppen betraktad som en jobbig person.

Det som händer är ju att du kan bli betraktad som en jobbig person helt enkelt, och att du är du blir den här som hela tiden.

Det är trevligt, på många sätt har vi det bra här (...) på många sätt som är bra, och då kan det bli lite så "kom inte här och klaga". Lite så kan man känna.

Den tystnad som följer av strävan efter konsensus och en trevlig stämning är svår att bryta, särskilt som ensam medarbetare. En person vittnar om denne upplever just sin arbetsplats som en tyst, konsensusinriktad organisation. Denna person har försökt kritiskt ifrågasätta verksamheten på olika sätt. Men upplever att detta varit svårt, och att hen inte fått något gehör förrän hen fick stöd av en kollega.

Det är jobbigt att vara ensam (...) jag har aldrig jobbat i sån tyst organisation som denna. Och då har jag fått en kollega som är som jag och då är man plötsligt två och som du säkert vet så händer det ju någonting då. Man blir två jämfört när man är en. Och när det är två som, som drar då bemöts det på ett annat sätt.

Individualisering och isolering av komplexa problem

Flera medarbetare uppger att de upplever att problem kopplade till organisationen och sociala sammanhang görs individuella. Detta kan också ta sig uttryck i att medarbetare själva tar på sig skulden, exempelvis om något gått sönder, arbetsuppgifterna inte hinns med. Detta kan leda till tystnad genom att medarbetaren inte ger röst åt de problem som upplevs, detta för att de upplevs som orsakade av en själv och att det därmed ankommer på den enskilde att hantera. Ett huvudskyddsombud beskriver att hen upplever att det finns en tystnad på arbetsplatsen och att den del-vis kan kopplas till ett övergripande individfokus:

Hur märks det? Det märks delvis genom att när man väl till exempel i de här fallen har tillbud börjar prata om det med berörd chef, ibland har HR varit med också, så är det en väldigt defensiv ingång från arbetsgivaren. Det är inte så att det inte lyssnas, så upplever jag det inte. Och det finns en god intention att förstå. Men man missar den här

aspekten, upplever jag, som tillhör systematiskt arbetsmiljöarbete. Det är inte bara ett fall, det är ett fall av. Det blir alldeles för detaljfokuserat på just den individen och den situationen. Det är inte så märkligt om det saknas andra tillbud som stärker den här bilden.

Detta kan leda till en negativ spiral av tystnad: om få anmäler, tenderar tillbudet i ännu högre grad att uppfattas som enstaka händelser, vilket i sin tur inte får medarbetare mer benägna att rapportera psykosociala problem såsom diskriminering, mobbning, stress och överbelastning. Därför, påpekar huvudskyddsombudet, är det viktigt att den kollektiva aspekten av arbetsmiljöarbetet betonas. Att rapportera ett problem är att arbeta för organisationens och verksamheten, det handlar inte bara om den egna situationen. Därtill påpekar huvudskyddsombudet att enhetscheferna är väldigt ensamma i att hantera arbetsmiljöfrågor och tillbud. De är, säger hon och hänvisar även till sina fackliga kolleger, alltför belastade med andra arbetsuppgifter och verksamhetsområden.

Såväl i arbetar- som tjänstemannayrken i mer enkönade och mer könsblandade arbetsgrupper framhålls främst psykosociala problem som svårare att rapportera och prata om jämfört med fysiska riskobservationer eller incidenter. Detta dels då den enskilde medarbetaren i högre grad tar på sig skuld och kanske även skam över att ha misslyckats, dels då problemet tenderar att uppfattas som individuellt även av närmsta chef snarare än som en indikation på organisatoriska problem eller brister i arbetsmiljön.

Organisatoriskt skönmåleri

Ytterligare en orsak som framkommer direkt och indirekt i intervjustudien när det gäller tystnad är vad vi här benämner *skönmåleri*. Med detta avses en tendens att korrigera beskrivningar, muntliga och skriftliga, så att verksamheten framstår som bättre än vad den är eller upplevs vara. Med "bättre" avses här mer problemfri och i linje med vad som förväntas eller upplevs förväntas från ledning, politik eller

externa aktörer. En variant av skönmåleri är det som medarbetare benämner *brandingkultur* eller *varumärkestänk*. Nedan belyser vi exempel på hur medarbetare på olika befattningar uppfattar att vissa uppgifter inte kommer fram på grund av att det finns tendenser att skönmåla verksamheten internt och extern, eller att anpassa bilden efter andras förväntningar. Detta kan vara medvetna eller omedvetna processer, styrda av sociala normer och förväntningar eller i vissa fall direkta konsekvenser av uttryckta påbud. Ett huvudskyddsombud noterar att de fackliga representanter på förvaltningen där hen arbetar reagerat på brister i chefernas hantering av problem, något som kopplas till en tendens att visa goda resultat för ledningen och därmed skylta de problem som finns:

Även chefen är väldigt ensam i det här och eftersom den har huvudsakligt arbetsmiljöansvar för sina anställda och får tillbuden till sig. Även om det inte är tillbud får snacket till sig, är det mycket upp till den individuella chefen att vara öppen och ärlig mot sin chef om att "jag har utmaningar här" Det känner inte vi görs här, man vill bara visa bra uppåt.

Jag har en medlem som inte arbetar kvar här, som har sagt till mig att han från förvaltningsdirektör fick till sig: 'Du ska vara lojal mot arbetsgivaren!'. Vem är vår arbetsgivare? Det är ju göteborgarna. Det är när den offentliga sektorn börjar ägna sig åt branding och det utvecklas parallella teknokratiska strukturer som det blir det svårare att få in det här; att det inte är ett val utan det är vår skyldighet plikt att se till att den offentliga arbetsgivaren är en fungerande miljö.

Ytterligare en aspekt av detta problem är kopplingen mellan verksamheten i förvaltningen och den politiska nämnden.

Återigen vill jag verkligen belysa att tystnadskultur som rör arbetsmiljö är en fråga som också påverkas av gångarna i vilket beslutsunderlag man ger till nämnd; vad som lyfts till nämnd, hur det presenteras för nämnd. Och hur mycket cheferna har en censureringsroll i det. Dagordningens makt, liksom

Inslagen av skönmåleri kopplas ofta till att organisationen har en hierarkisk struktur.

Linjevägen är mycket noga. Det ligger ett undertryckt hot om vad en ska fråga eller inte - allt ska beslutas högre upp. Finns fruktansvärd rädsla för att göra fel. Utbrett över förvaltningen.

Inte ens fackliga får säga något till oss ens när det är offentlig handling.

Det nämns också att det hållits så kallade medvetandegörande samtal med befallning om att medarbetaren inte ska tala med vissa personer om en specifik fråga.

Kommunikationsvägar

Linjekommunikation via enhetschefer

I en linjeorganisation är den närmsta chefen (enhetschefen, EC) en av de viktigaste kanalerna för anställdas kommunikation om problem som behöver åtgärdas eller som behöver föras vidare i organisationen. I det tidigare avsnittet som beskriver anledningar till tystnad behandlas detta indirekt men med fokus på medarbetarna. I detta avsnitt fokuseras enhetschefernas beskrivningar. Först medarbetares direkta erfarenheter av kommunikation med närmsta chefen. Därefter beskrivs enhetschefers upplevelser av att skapa ett klimat som underlättar kommunikation om problem som kan åtgärdas och slutligen deras erfarenheter av att kommunicera problem uppåt i organisationen.

EC upplever själva att deras medarbetare kan prata med dem och att de är tillgängliga för samtal via direktkommunikation. I flera intervjuer framhåller dock medarbetarna att deras chefer ofta är överbelastade och att deras situation och anledningar att föra kommunikation om problem vidare kan variera stort:

Enhetschefer blir väldigt illa behandlade. De blir tystade. De blir tillsagda av VC eller HR om att inte tala med medarbetare om x och x. Vi som är längst ner blir helt fränkopplade för ingen vågar säga ngt till oss. De blir tillsagda om när de får säga ngt till oss.

De fackliga representanterna har reagerat på brister i chefernas hantering av problem, något som kopplas till deras överbelastning och en alltmer hierarkisk organisation. Även chefen är väldigt ensam i det här och eftersom den har huvudsakligt arbetsmiljöansvar för sina anställda och får tillbuden till sig. Även om det inte är tillbud får snacket till sig, är det mycket upp till den individuella chefen att vara öppen och ärlig mot sin chef om att 'jag har utmaningar här'. Det känner inte vi görs här, man vill bara visa bra uppåt.

Anställda på flera förvaltningar nämner förändringar i organisationen som en bidragande orsak till tystnadskultur. På en förvaltning återkommer medarbetare inom olika områden till att arbetsplatsen blivit mer hierarkisk i och med en genomgripande omorganisation. Den strikta linjestrukturen där tillbud alltid ska gå till närmaste chef upplevs problematiskt, i synnerhet om närmaste chef är en del av problemet.

Med åren har det här organisationsträdet formaliserats mer och mer. Under mina första veckor här till exempel såg jag att förvaltningsdirektören satt i ett rum med fönster. Då frågade jag en kollega om inte jag skulle dit och prata med henne om någonting, om ett fall av något. Då fick jag direkt till mig: Nej, du kan inte gå in till henne. Du måste gå till din chef, som går till sin chef. De är onåbara på nåt sätt. Man ska gå den formella vägen, det är linjevägen.

Jag anser att det har blivit hierarkiskt. Det ska vara på ett visst sätt. Ledarstilen har förändrats. Ledarstilen är liksom följa John mer: "Sitt lugnt i båten och protesterar inte!".

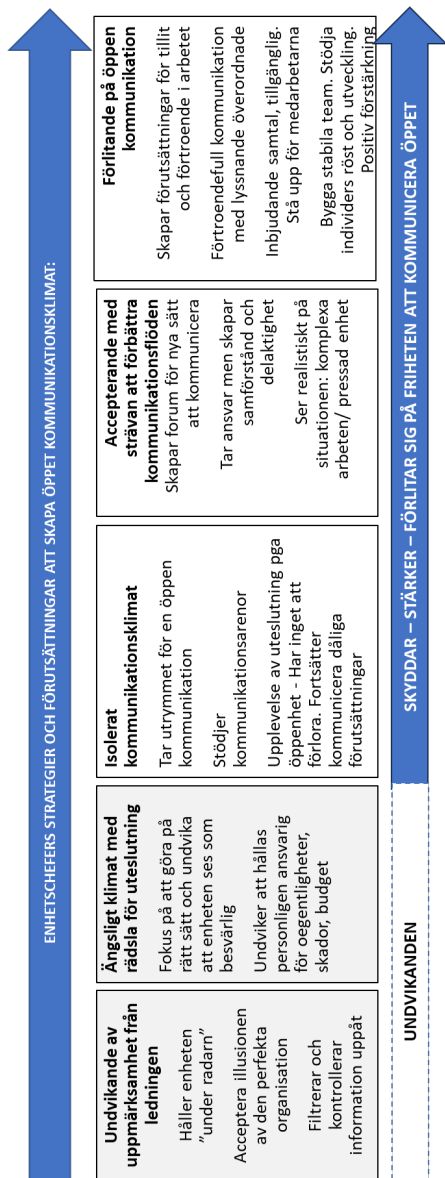
Andra exempel avser tystnad från ledningen i frågor som medarbetare vill ha relevant information om för att kunna hantera pressade arbetssituationer. Då medarbetare istället fick informationen via nyhetsmedia om anledning till deras huvudsakliga och välkända arbetsmiljöproblem kunde det upplevas som svek och brist på transparens.

Bristande transparens kan leda till ryktesspridning, vilket i förlängningen kan ligga till grund för att en tystnad breder ut sig. Ett exempel på det är de medarbetare som på ett APT uttryckt sig ifrågasättande till lönenivån blivit "uppkallade" till chef och HR. Anledningen till detta hade inte kommunicerats och medarbetarna hade upplevt detta som en form av bestraffning, till följd av att de uttryckt kritik vilket var den version som spreds i korridorer och fikarum. Enligt gruppleddaren var ledningens avsikt i stället att stämma av och få mer information från medarbetarna. Oavsett vad syftet egentligen var, riskerar bristen på transparens och kommunikation leda till tystnad.

Vi får aldrig reda på vad som egentligen händer hela vägen när våra kolleger blir utförsäkrade. För oss är det så att vår kollega blivit utsliten, rygg, knän; han har jobbat 20–30 år. Har han ont i ryggen eller axlar är det 110 procent slitage. De vill inte få det till att det är slitage, de vill få det till att de varit något annat. Och då får de stackarna sluta.

Att skapa ett kommunikationsklimat

De flesta EC har ambitionen att det ska vara ett förtroendefullt och öppet kommunikationsklimat. De beskrev att de var inbjudande till samtal, och gjorde sitt bästa för att vara tillgängliga och ge medarbetare känsla av delaktighet och röst. De upplever ofta själva att det hade skapat ett sådant öppet klimat. I fråga om kommunikationsflöden har de ett känsligt mellanläge för att föra upp och föra ner information. Flera beskriver också ett deras roll har fått en hårdare uppföljning med mer individualiserat ansvarstagande. Detta innebär att de är känsliga för organisationspolitiska påtryckningar och signaler - varför deras strategier för kommunikationsklimat varierade. I figur 7 och texten nedan beskrivs hur kommunikationsklimat varierade beroende på upplevda organisatoriska förutsättningar. Först (och mest till höger i figuren) beskrivs de mer trygga förhållandena som alla EC strävar efter. Därefter olika grader och former av begränsade kommunikationsklimat.



Figur 7 Variationer i kommunikationsklimat, utifrån enhetschefers upplevda förutsättningar och strategier

Förlitande på öppen kommunikation I de tryggare kommunikationsklimaten har EC själv ett förtroendefullt ärligt utbyte med överordnad och sin ledningsgrupp. Detta innebär att de har en gemensam målbild för ett gemensamt ansvar för arbetet som de kommunicerar kring, att VC är inlyssnande och tar emot informationen utan att döma. EC känner sig delaktiga i organisationen, i beslut och det gemensamma arbetet. Därmed har de lättare att kommunicera detta till medarbetarna och starkare förutsättningar att bygga tillit och förtroende i arbetet. Med sina medarbetare beskriver de ett kommunikationsklimat med dialog, tydlighet och sammanhållning. Det finns ett pågående samtal om att man vill ha gemensamma förhållningssätt med transparent kommunikation mot varandra, att alla ska våga och ha möjlighet att komma till tals, att lyssna efter olika aspekter och perspektiv - och ser till att påminna varandra om det på möten. Man ska kunna känna att EC är närvarande och är öppen för samtal. EC menar att de checkar av det men jämna mellanrum.

Jag pratar med min närmsta chef och upplever att mina medarbetare pratar med mig som chef. Vi har försökt att definiera högt i tak på arbetsplatsen, uttrycket känt begrepp som alla slänger sig med, kanske är lite diffust vad som faktiskt innefattas i det här begreppet. Högt i tak, ledning har pratat om det och jag har fått det som återkoppling ifrån medarbetarenkäten. Vi jobbar med det hela tiden tycker jag. På ett ansvarsfullt sätt.

Alla ska kunna prata och ingen ska bestraffas och det uppmuntras att medarbetare ska kunna prata och vi ska tänka nytt och tänka annorlunda.

Accepterande med strävan att förbättra kommunikationsflöden Dessa arbetar under komplexa omständigheter och strävar efter att se ärligt och realistiskt på situationen, för att därifrån utveckla kommunikationsklimatet på olika sätt. EC försöker vara nära, tydlig och ärlig i sin kommunikation till medarbetarna. De bryr sig om medarbetarnas röst och engagemang och strävar med att förbättra förutsättningar för öppenhet och konsensus. Till exempel genom att skapa, understödja

och accepterar forum för olika sätt att kommunicera, t ex via appar och andra kanaler.

Även om medarbetarna kan uppleva en stressig arbetsmiljö, visar enhetschefen att det går att prata om arbetsmiljön och förhålla sig till den. I dessa verksamheter fanns medarbetare med mindre kunskap och andra resurser. EC informerade återkommande om möjligheter och rättigheter att rapportera och ge röst åt problem, då flera har svårt att förstå informationen om sina rättigheter kopplat till arbetsskador. En EC berättar om sin känsla av att det har funnits en form av tystnadskultur men att allteftersom har tystnaden kunnat brytas, då medarbetarna fått ökad tillit till chefen.

Jag kan väl tycka att det har skett en utveckling. För när jag kom så var det mer av den varan. Det var mer "gjorde du något fel" så var det inget snack då blev du skickad som straff till en annan [arbetsplats]. Det var mycket sånt. Lite penalism-aktigt. Det var en känsla som jag hade då när mina medarbetare berättade. Det tog ett tag innan de berättade. De ville lära känna en och se vad man stod för.

De gör inte anmälan för de vågar inte. Jag försöker på olika sätt stärka dem med kunskap för att de ska kunna prata

Jag försöker ha en pedagogisk ton och förklara men också visa att jag bryr mig och uppmuntrar berättandet, vad de upplever. Jag försöker hitta förklaringsmodeller kring hur de upplever arbetet, så de inte måste bära någon etisk-moralisk stress ensamma.

Isolerat kommunikationsklimat Här fanns EC (och enheter) som redan blivit stämplade och behandlades som isolat. De höll en aktiv kommunikation inom sin enhet men med begränsade möjligheter att påverka utanför enheten. Några menade att de hade inget att förlora på sin öppenhet längre. Andra var mer tilltufsade. Högre chefer hade svarat på kritiken eller förbättringsförslagen med utskällningar, genom att stänga dörren med tystnad alternativt att skjuta tillbaka problemen till EC som egentligen inte har mandat att kunna lösa frågan. EC beskrev en invecklad arbetsplatskultur som de försökt påverka men det resulterade i att de blev exkluderade och i vissa fall hade EC fått avsluta sin anställning i staden.

Det var subtila svårfångade signaler som jag förväntades fånga. Men jag förlorade i ett maktspel och blev utesluten

Uteslutningen blev ett trauma som påverkade hela livet. När det väl blåser är det ingen som ger stöd

Min kollega sade ifrån och hade förslag på förbättringar. VC förstod inte alls och stängde dörren. Hennes VC var en som vände kappan efter vinden. Efter det stängdes fler dörrar och man talade inte alls med henne. Hon uteslöts.

Ett annat exempel från intervjuerna är där man som individ känner hopplöshet, man har gett upp på arbetsgivaren och själv väljer att hitta en ny arbetsplats.

Just nu är jag i ett läge där jag söker mig ifrån jobbet. Jag upplever att det inte [information om missförhållanden och risker] tas emot, att man [chef och ledning] har en agenda, man har en idé, man slår sig för bröstet över hur bra det är. Men skrapar man på ytan så är det ju faktiskt inte det. Jag upplever faktiskt inte att det finns ett forum om man inte håller med [chefen]. Jag fick till mig på mitt lönesamtal att jag ifrågasatte förutfattade beslut och det ingår ju i min roll som chef att ifrågasätta. Jag visste inte att det skulle ligga mig till last. Det märker jag på min löneutveckling. Och det är tystnadskultur för mig.

Undvikande av uppmärksamhet "flyga under radarn" I dessa fall undvek EC att lyfta problem för att få vara ifred. För att inte riskera att missgynnas eller hamna i problem kunde man också kontrollera information uppåt. Det fanns en strategi att inte utmana sitt anseende i organisationen.

Det finns ett filter upp mot politiken som gör att jag kan tycka är synd. För det är svårt för de att ta genomtänkta beslut om de inte har hela bilden.

EC blir skammade inför andra ECs om de har röda siffror. De hamnar i försvarssituation och på skampålen. Det stänger möjligheten att fråga och be om hjälp. Vi pratar därför mindre öppet för man vill inte komma på fel sida.

Ett annat sätt att vara ifred var på funktionsnivå och handlade om att begränsa samverkan med andra. Man värnade om sina arbetsuppgifter och vill fortsätta arbeta inom sitt område, utan att bli störda av samarbeten. Kommunikationen var sparsam och undanglidande från samverkan.

Det kan vara att man bestämmer saker och ting och tar beslut för att sedan gör man ändå inte så som man har beslutat. Alltså att man tyst väljer att inte följa det

Men samtidigt så bevakar man ju sitt eget område. Sin enhet. Och det tänker jag också att det är bra att man gör det för att vi vill ju att alla medarbetarna ska vara nöjda.

Jag kan tänka mig att varje enhetschef har nog slutit sig kring sitt. Ja du vet man stänger dörrarna för sin egen verksamhet för att man är livrädd för att rucka på sin kontroll

Ängsligt klimat med rädsla för att bli stämplad och utesluten I dessa fall upplevdes ett strängt organisationsklimat. EC beskrev rädsla att hållas personligen ansvarig för problemen, för att bli stämplad som besvärlig och i värsta fall utesluten ur en organisatorisk gemenskap. Det fanns också rädsla för att enheten eller enskilda medarbetare skulle bli sedda som besvärliga om de förmedlade problem. Kommunikation med överordnade och stödfunktioner var alltså begränsad liksom tilliten dem emellan. EC hölls inte heller delaktig i ledningskommunikationer och fick inte all information hen behövde.

Systemet arbetar ibland emot en och vi har inte mycket att säga till om då utan ska acceptera. Jag har kollegor som blivit stämplade som besvärlig person och det har stoppat deras inflytande och utvecklingsmöjligheter.

Det har funnits en häxjakt på enhetschefer. Vi vet inte vad som hänt, bara att bra chefer lämnar staden. Det är sekretess.

vissa saker som det här med risker i arbetsmiljön, det går ju inte riktigt att diskutera och så. Det får jag ju ta hand om själv. Det är ingen som hjälper oss med det. För det blir ju liksom mitt ansvar. Och jag är ju

enhetschef, så jag tar det. Men ibland hade det ju varit skönt att få uppbackning av sin ledning också.

Som chef behandlas personalärenden hårdare och mindre tolerant. Medarbetare kan göra anonyma anmälningar mot oss enhetschefer där ord står mot ord. Det finns risk för avstängning och bli utköpt utan att ge sin röst på saken. På samma sätt vänds NMI emot oss och därför blir det viktigt att medarbetare "gillar" oss i medarbetarenkäter.

Ja jag tror att det är väldigt mycket prestige och att man inte vågar, man är väldigt, väldigt rädd, att ta tag i saker, man kanske inte orkar. Man tycker att medarbetare är besvärliga, jag kan ju märka det också hur chefer pratar kring besvärliga medarbetare. Där kan ju känna så här, fast lyssna in människan och bemöt den istället, istället för att anse att någon är besvärlig. Men man får väldigt lätt den stämpeln tror jag. Och jag känner liksom hur jag får ett behov av att så här, hävda mig att jag inte är besvärlig, jag får ett behov för så fort man har en avvikande åsikt så anses man som besvärlig tycker jag.

Att kommunicera problem uppåt

Om kommunikationen från verksamhetsnivåer ska gå vidare i organisationen, och kunna återkopplas tillbaka till verksamheten är det ECs överordnade chef (verksamhetschefen, VC) som är nyckelpersonen (broms eller möjliggörande). VC blir därmed avgörande för om verksamheterna ska kunna prata om problem utan att bli tystade. Det fanns flera VC som framkom som trygga i sina roller och välkomnande av problembeskrivningar. En sådan VC utnyttjar inte tillfället till att döma, stigmatisera, tillrättavisa utan lyssnar och återkopplar. Upplevelser av VC som inte välkomnade problembeskrivningar var dock fler och fanns inom alla verksamheter. Den upplevda orsaken till VCs strängare agerande uppfattades vara att de själva riskerade att bli missgynnade

verksamhetschefer är rädda att bli stämplade som nej-sägare, för då har de ingen framtid

Följande förhållanden beskrevs som centrala hinder för kommunikationsflöden:

Hårdare hierarkisk struktur med tydlig linjeorganisation menade flera att det var ett sätt att begränsa kommunikation om problem. Detta sattes i samband med omorganisation, eller som en konsekvens av den.

Vid omorganisationen blev det hårdare. Innan var vi mer självständiga. Då fanns tillit. Omorganisationen innebar att vi blev frånkopplade beslut och ska bara utföra. Allt ska beslutas på högre nivåer. Jag har blivit åthutad att vara tyst om problem. Det kallades medvetandegörande samtal.

Det har blivit jättenoga med linjevägen. Vi som är längst ner har blivit helt frånkopplade för det är ingen som vågar säga något till oss.

Det hierarkiska i den förändrade organisationen, ställer till problem som i sin tur kan skapa tystnad bl a genom mellanchefer som är överstressade och inte hinner ta tag i inrapporterade problem.

Betoningen av en tydligare linjeorganisation upplevdes som hot för att underordna sig. Hotet var att riskera att bli stämplade som besvärlig EC och ha en besvärlig arbetsgrupp.

Det finns ett undertryckt hot om att en ska föga sig. Det är en känsla och en stämning som en känner med chefer på många nivåer. Ifrågasätter du kan du får svaret "Då har du missuppfattat ditt uppdrag".

Skönmålande och begränsande av information om och till verksamheterna Att framställa verksamheterna på bättre sätt var ett annat centralt hinder för kommunikationsflöden. Detta kunde innebära att begränsa informationen om verksamheten eller att texter filtrerades.

Det finns ett skönmåleri från förvaltningen till politiken. På nämnden vill chefer ta bort saker från rapporten. Presenterar man inte hela bilden för politiker blir det ett demokratiproblem. Det är ju förvaltningen ansvar att tala om vad det kostar. Det är ett skönmåleri om vad som egentligen kostar. Vad är man rädd för?

Det finns en fruktansvärd rädsla för att göra fel och det är utbredd över hela förvaltningen. Man slår nedåt och slickar uppåt.

Att inte känna till problem i verksamheterna var ett annat sätt att begränsa kommunikation om dem.

VC behöver se ECs vardag, de vet inte vad vi pratar om. Politiken behöver göra besök. Det är för många led innan nämnd.

Organisationen vill inte veta vad vi gör, bara att det görs på rätt sätt med rätt procedurer.

I min roll rör jag mig mellan verksamheter. Då får jag kunskap om dem och det finns ibland en rädsla för vad jag kan säga.

Att verksamheterna in ges information om mål och strategier i förvaltningen var ett tredje sätt att begränsa bilder om problematiker

Vi vet ju inte vad de är på väg.

Jag vet inte alls hur frågorna förs uppåt och behandlas. Får inte återkoppling på det. Det finns mer tid för styrning än för respons på att man lyssnat.

Jag har ju sagt till min chef jättemånga gånger. Jag får ju ingen information. Du måste ju ge mig information, annars kan jag inte leda min enhet.

Hård kontroll genom stödfunktioner som var tytande av enhetschefer problembeskrivningar. Genomgående gavs flera exempel på hårdare regelstyrning, standardisering och individualiserad uppföljning som inte var avpassad till verksamhetens förutsättningar eller arbetsformer. Problem som innebar kostnader verksamheten, såsom problem med budget eller hög sjukskrivning, var särskilt utsatt för "skammanden".

Det pågår jakt kring ekonomi. Enhetschefer blir "skammade" inför andra enhetschefer om de har röda siffror. Hamnar i försvarssituation och på skampålen. Det stänger möjligheten att fråga och be om hjälp. Vi pratar mindre öppet för man vill inte komma på fel sida.

Ekonomi och ekonomisk uppföljning är mest skambelagt och svåraste området att prata om för. En poäng verkar vara att göra individer personligen ansvariga för ekonomin men verksamheten är mer komplex än så.

Det är ju en konstig roll att behöva förklara sin ekonomi, försvara sig, bli ifrågasatt inför en grupp. Det blir personligt och skapar skam. Ekonomerna är inte insatta i verksamheten och man har lagt upp ekonomipuffningen på ett sätt som inte stämmer med verksamheten. Avståndet till dem är för långt för att fungera bra. Med dessa brister blir det viktigt hur ekonomerna är och hur de kommunicerar det som "måste" - och också ger stöd i "hur och vad". Viktigt kunna prata om ekonomi i praktiken.

De som ifrågasätts kan inte/förstår inte ekonomisystemen. Enhetschefer blir fråntagna ekonomiansvaret. Vi har begränsad insyn i ekonomin idag och därmed svårt att förhålla oss till den.

Digitalt rapporteringssystem

I denna del beskriver och problematiserar vi kring kommunikation av risker, incidenter och problem i olika karaktärer av jobb och vad digitaliserade former av riskkommunikation skapar för rapporteringar och åtgärder. Vid införande av ett digitalt stödsystem skulle rapportering och uppföljningen av dem underlättas. Det skulle vara en plattform för att lära och att utveckla verksamheten. En förutsättning är då att alla förstår tanken bakom rapporteringen och inte är rädda att göra fel, ser den som del i det dagliga förbättringsarbetet som ett underlag för säkerhets- och kvalitetsarbetet. En annan viktig förutsättning är att få återkoppling och se resultat av kommunikation om brister. En tredje förutsättning är att urskilja mönster på system- och organisationsnivå.

Informationssystem om Arbetsmiljö (IA) är uppbyggt med en grundstruktur. Information om rapportering och användning av IA-systemet har skett genom Stadsledningskontoret (SLK), genom flera olika media (skriftligt, filmer, muntliga presentationer mm). SLK genomför också övergripande analyser i viss omfattning. Varje förvaltning bestämmer sedan över tillgång till den data som inrapporterats, tillägg av frågor och användning av app.

Anställdas beskrivningar

Olika bilder ges av användningen och det är tydligt att IA-systemet används i olika utsträckning, även på samma arbetsplats. Den digitala rapporteringen används för att:

Kommunicera problem för att lösa dem som del i ett ständigt förbättringsarbete avseende säkerhet och kvalitet. Det finns dock tveksamhet till om rapportering hjälper och uppfattningen att det behövs flera rapporter om samma problem för att det ska ske någon åtgärd.

Det måste rapporteras många gånger annars räknas det inte.

Det är ett självändamål att ha många rapporteringar – då har man lyckats.

Kommunicera problemen till högre ledning, förbi den närmsta chefen. Detta för att bättre kunna påtala, få gehör och bidra till problemlösning. Medarbetare har också angett att de blivit uppmuntrade av politiker att använda IA-systemet för att kunna kommunicera över linjen. Detta skulle därmed kunna vara ett sätt att komma igenom filtrering/skönmåleri, men deras erfarenheter säger att

De stannar hos EC/VC...

De kan inte ignorera det. Vi får inte släcka ärendet förrän vi visat åtgärdsplan, säger gruppledaren och påpekar att en sådan rapportering i appen även når facket.

En plikt/arbetsuppgift att rapportera som tar tid och kan vara komplicerad. Några medarbetare vittnar om att de inte vet hur arbetsskador rapporteras. Appen uppfattas av de flesta som en positiv förändring, även om en del har svårigheter att hantera tekniken och andra även i fråga om appen påpekar en brist på återkoppling. Medvetenheten om hur och när man ska rapportera avvikelser och tillbud skiljer sig åt mellan verksamheter och olika medarbetare. Att inte veta hur man gör kan effektivt förhindra vissa medarbetare från att rapportera avvikelser och tillbud.

Det är lite dåligt det här med skador faktiskt, jag har aldrig fått information ifall att jag skadar mig, en axel ett ben eller så, jag har inte fått information. Man kanske kan gå och fråga chefen.

Alla chefer uppmanar medarbetare att använda IA-systemet: fysiska, psykosociala

Om kanten är för hög eller trädet är i vägen ... såna saker åtgärdas, säger en medarbetare.

Jag vet att det är olika i gruppen hur mycket man skriver och hur van man är vid datorn. En del kan behöva hjälp för att skriva.

Man kan också be en chef, kollega om stöttning om man behöver. Men vi har inte, efter vad jag vet någon sån här mall som man bara kan gå efter. Utan man måste kunna själv eller fysiskt be någon.

I flera verksamheter vi besökt vittnar medarbetarna om en osäkerhet kring vad och när olika avvikelser och tillbud ska rapporteras. Flera medarbetare berättar också om att de har olika system och tankar kring vad som ska rapporteras.

I vår enhet, inte mig veterligen pratats riktigt om det. Vad, vad tänker vi att när behöver göra det? Det är egentligen ett område som vi borde som egentligen borde pratas om, för det är jag inte, för det är ju anorlunda som tänker inom myndighet, alltså, det pratar man ju mycket om det om avvikelserapportering och så. Men här har ju inte jag. Jag har inte varit med om att vi pratat om det tillsammans så. Kanske tillbud har vi pratat om.

De säger alltid till oss skriv avvikelse. Vet ju själv hur det är, måste logga in, gå och sätta mig, fylla i och ja du vet. Så att, ja jag väljer mina tillfällen. Man skulle ju kunna skriva mycket mer avvikelser, på många saker och där är vi nog extremt dåliga.

Jag väljer också att inte haka upp mig på småsaker som någon kollega eller någon annan i organisationen gör om jag tycker det är, om det kommer lösa sig ändå, när de lärt sig mer, bättre humör eller så. Även om jag tycker att bemötande är jätte viktigt så tänker jag att, jag rapporterar bara om något är riktigt på tok, om jag ser en stor risk med detta. Men jag rapporterar inte småsaker, utan jag behåller det i minnet. Det har till och med hänt att jag har skrivit i min privata mobil, liksom datum och så för att se om det upprepas.

Utifrån den osäkerhet som råder kring avvikelser och tillbud så har ett skyddsombud tillsammans med kollegor gjort ett omfattande arbete för att öka medvetenheten kring rapportering. Detta arbete handlade bland annat om att försöka bryta en kultur om vad som är okej att möta i sitt arbete.

Ingen visste hur man gjorde. Eller man kanske visste hur, men inte när. Fanns en kultur av att, det ingår lite hot, det ingår att man kanske blir kallad hora till exempel, det får man ta. Där försökte vi lyfta, att det inte är okej att ha det så på sitt jobb. Också började vi i den änden. Sen hade vi också en chef som också var på samma spår också jobbade vi med det.

Vi har jobbat med att det inte är normalt att bli utsatt för otillbörlig påverkan eller hot.

En anledning till att medarbetare inte rapporterar är för att de är rädda för repressalier från chef eller kollegor.

Vissa i gruppen är ju rädda att de ska få skäll av chefen eller sina kollegor. Det har ju hänt att man har gjort avvikelser på vissa också har de blivit arga för "varför skrev du en avvikelse?".

Jag tycker faktiskt det här med avvikelse är ett problem. Det måste bli lite vanligare att vi skriver, för det har blivit lite så att vi inte skriver och om du skriver avvikelse på någon då, då kan den personen bli lite sur.

Flera medarbetare vittnar också om att IA: systemet inte passar deras verksamhet. Detta kan medföra att olika tillbud och avvikelser endera inte rapporteras in, eller att de hamnar under olika rubriker eller i övrigt. Därmed kan statistiken över rapporteringen från olika verksamheter dels ge en skev bild.

Men det här systemet är verkligen inte anpassat efter xxx (deras verksamhet) utan mer anpassat efter xx (annan verksamhet i Göteborgs Stad). Rubrikerna som finns passar inte riktigt utifrån vårt jobb. Det handlar mer om fysisk arbetsmiljö än psykisk arbetsmiljö. Så vi får liksom hitta på egna rubriker och då är det svårt att få ut statistik från systemet.

Fackligt har vi lyft det att, IA inte passar bra för vår verksamhet, vår arbetsmiljö.

Ett ytterligare problem som lyfts fram när det gäller IA-systemet är att det är svårt att skriva en rapport som berör ens närmsta chef i och med att tillbudet först kommer till ens närmsta chef. Detta kan alltså medföra att vissa inte rapporterar in händelser som berör deras chef.

Nu är det inget jag har upplevt. Men om man skulle vilja göra tillbud för vad en chef har sagt eller något sådant, det är ju svårare. Och det är också ett problem i det här systemet som vi gör tillbud. Gör man ett tillbud, i själva systemet så kan man inte skicka iväg det, men då kommer det kanske till den chef som tillbudet handlar om. Då finns det sätt att komma runt det, att man kanske skriver ut, istället för att skicka iväg, att man mailar till chefens chef.

Vissa medarbetare vittnar dock om att det bland tillfälligt anställda finns en viss rädsla för att rapportera arbetsskador. Av *rädsla för att inte få förlängd- eller fast anställning* undviker vissa anställda med osäkra anställningsförhållanden att berätta eller rapportera om värk eller olika former av arbetsskador.

Personer säger att de inte vill skriva arbetsskaderapport för att de är rädda för att det ska vara svårare att få ett fast jobb.

Ibland i klimatet, beroende på vad du har för chef, vågar du kanske inte tala om att du har en taskig rygg eller, då får du kanske inte en anställning, satsar på någon annan istället.

Som citatet ovan visar, så är det inte alltid okunskap, eller brist på stöttning som är det främsta skälet till att tillfälligt anställda inte rapporterar in arbetsskador. Utan det kan handla om rädsla för att inte få en förlängd anställning. Något konkret exempel på att rapportering av arbetsskador har medfört konsekvenser för den anställde har dock inte framkommit i intervjuerna.

Jag kan inte säga säkert, i min värld beror det inte på det, om man får en fast tjänst eller inte. Utan snarare tvärtom, att man använder våra rapportsystem. Men rädslan har jag upplevt från långtidsvikarier.

Analys av data i IA-systemet

Det är rimligt att anta att det kommer in för få rapporter, dvs rapporteringen avspeglar inte faktiska förhållanden. Risker och incidenter kategoriserades följande: Riskobservation, Olycksfall, Tillbud, Kränkningar/Diskriminering, Arbetsjukdom, Färdolycksfall. Vi analyserade kvaliteter i den digitala rapporteringen, såsom typ av risk och incidens, handläggningstid och åtgärder, per verksamhet samt karaktär av arbetet. Vad gäller karaktär av arbetet undersöktes betydelsen av arbetets rörlighet vs. platsbundenhet samt dess fysiska placering och karaktär av ensamarbete vs. närhet till kollegor för rapportering. Den övervägande delen av rapporterna rör Tillbud och Riskobservation samt Olycksfall. Allra högst inom verksamheter som innebär fysiska moment i stöd och service till brukare. I dessa verksamheter är även Arbetsjukdom jämförelsevis mer förekommande men inte Kränkningar/Diskriminering. Det förekom enbart i de mer platsbundna kontorsverksamheterna. När det gäller hanteringstiden så skiljer sig den typiska hanteringstiden mellan olika rapporttyper. Tillbud och olycksfall hanteras klart snabbare än riskobservationer, och de två rapporttyper som tar längst tid att åtgärda är diskriminering och arbetsjukdom.

Vad talar man om genom IA-systemet?

Knoll och Hirschman (se litteraturgenomgången) diskuterar vilka *motiv* den som eventuellt väljer att vara tyst har, men vi borde snarare diskutera *vad* det är den då är tyst om (och omvänt då: *vad* talar de anställda faktiskt talar om, både i IA anmälningar och i våra intervjuer). Våra intervjuer är ju lite speciella eftersom de anställda där får en nya slags möjlighet att tala inför någon som inte tidigare varit tillgänglig. IA skulle kunna vara enklare att använda eftersom talet där blir tillgängligt för chefer och andra inom organisationen. För att kunna besvara frågan om ev tystnad kan det alltså vara bra att börja med att redogöra för *vad vi har hittat tal om* (I första hand inom IA-systemet, men också vad våra intervju-personer säger att de talar om med chefer, och möjligen även för sådant som de beskriver att de har

svårt att tala om) och för att kunna sammanfatta talet behöver vi kategorier. Här är ett förslag till kategoriseringar som skulle göra IA-systemet till ett mer användbart verktyg för att beskriva organisationens ansvar och indikera åtgärder för de incidenter som rapporteras in. Principerna som styr vilka kategorier vi har använt är att klassificeringen ska vara användbara för att skilja på händelser enligt följande:

- Händelsen omfattas av arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön (ja eller nej)? (nej om det gäller en olycka till och från jobbet)
- Interna personer agerar problematiskt
 - En chefs agerande är problematiskt, tveksamt eller felaktigt (ja/nej)?
 - En kollegas/kollegors agerande är problematiskt, tveksamt eller felaktigt (ja/nej)?
- Den rapporterade medarbetaren pekar ut en chefs agerande som problematiskt, tveksamt eller felaktigt (ja/nej)?
- Externa personer agerar problematiskt
 - Externa personers beteende är problemet, men deras beteende är inte att betrakta som en aggressiv eller hotfull respons på vad anställda har gjort (och därmed inte otillbörlig påverkan)
 - Externa personers beteende är problemet, och deras beteende är att betrakta som en aggressiv eller hotfull respons på vad anställda har gjort (och därmed en otillbörlig påverkan, i vid bemärkelse)
 - Externa personer stör verksamhet på ett sätt som inte är hotfullt eller aggressivt
- Arbetsmiljöproblem utan koppling till chef eller extern person.

Ungefär 10 procent av de inrapporterade händelserna i vårt stickprov faller utanför arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön. IA systemet får i de här fallen ses som en tjänst för anställda att enkelt kunna rapportera in till Försäkringskassan eller AFA Försäkring, men bör kunna uteslutas när man sammanställer statistik ur systemet.

I en förvaltning var det 2022 mycket få IA-rapporter om att en chef skulle ha brustit (2 st av 100 kontrollerade), men denna kategori är särskilt viktig att uppmärksamma och förtjänar därför att ingå,

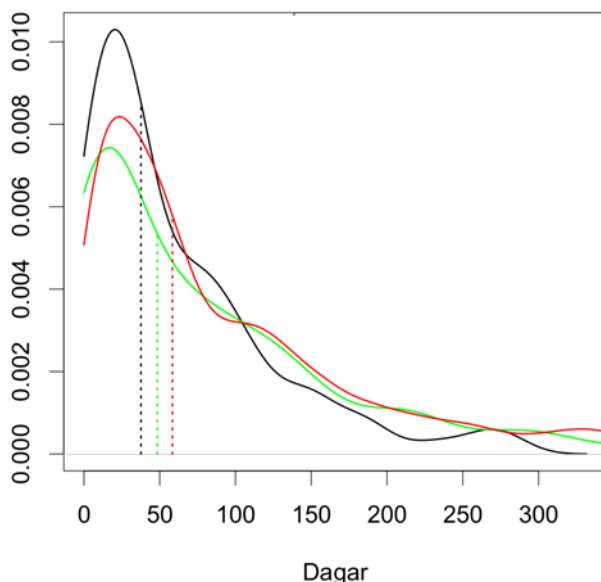
även om den sällan används. Vi har hittat rapporter som uppfyller kriteriet: "Externa personer agerar på ett sätt som är att betrakta som en aggressiv eller hotfull respons på vad anställda har gjort", men som har markerats "ej otillbörlig påverkan", vilket väcker frågan om hur instruktionen för fältet "otillbörlig påverkan" är formulerad. Vår definition är kanske inte den kommunen vill använda, men här finns kanske utrymme för förbättring.

Åtgärd, åtgärdsnivå och handläggningstid

Ett fungerande digitalt rapporteringssystem förutsätter förutom aktiv rapportering likaledes aktiva åtgärder och återkoppling på rapporteringen. I intervjuerna framgår att medarbetare inte vet om deras rapporter om risker och misstag förs vidare i organisationen. Därför kan de tappa intresset för att rapportera. Det brister i återkoppling kring det som rapporteras in, det finns ibland en skuldbeläggande kultur.

Vi har även gjort en kvalitativ bedömning av informationen om åtgärder i databasen. Materialet brister i harmonisering, dels genom att samma handlingstyp beskrivs med olika ord/fraser, t.ex. "Dialog med medarbetare" vs "Dialog med medarbetaren", dels genom att handlingstyperna är på för låg abstraktionsnivå t.ex. "Förtydligande att handskar skall användas vid denna hantering av provtagningsflaska". En del rapporter består enbart i en beskrivning av hur det borde vara, utan information om vad som gjorts för att det ska bli så, som regel fattas information om vem som ska agera.

Från tre förvaltningar har vi fått information om datum när ärendet kom in och när ärendet definierades som avslutat, och för dessa förvaltningar kan vi presentera hur lång hanteringstid som ärenden har. Resultatet visar en viss skillnad i hanteringstid.



Figur 8 Hanteringstid, antal dagar från att ärendet upprättas till att det avslutas. De streckade linjerna markerar mediantiden som är 38,5; 49 respektive 59 dagar. Kurvorna baserade på kernel density estimation.

Övergripande mönster

För komplexa system i dagens moderna arbetsliv krävs analyser på en övergripande organisationsnivå. En fråga är om det ärendehanteringssystem som används för att hantera enstaka ärenden ger, eller ges, möjlighet att upptäcka trender för att använda systemet förebyggande på en övergripande organisationsnivå? Vår observation är att användningen av IA-systemet i flera fall lätt blir fragmenterad och det tycks inte användas som ett dokumentationssystem för en helhetsanalys.

Behovet av förbättringar ligger i undersökningarna av avvikelserna. Alltför ofta blir avvikelserapportering en passiv process, en transportväg för information snarare än en aktiv förbättringsprocess.

Detta i sig skapar problem. Så kan den lokala nivån rapportera in avvikelser och förväntar sig att få problemen lösta "från högre ort" eller så kan den lokala nivån strunta i att rapportera och korrigera misstag själva. Då går kollektiva tillfällen för lärande till spillo. För att ta tillvara avvikelserapporter krävs forum för öppen dialog, gemensamma undersökningar och kollektiva förbättringar av säkerheten. Lärande är en komplex social process som kräver delaktighet och reflektion och reorganisering av kunskap, teknik och praktik. Denna process behöver stötts genom att rapportering och undersökning tas tillvara i problemlösning.

IA-systemet stödjer analys ur ett Människa-Teknik-Organisation-perspektiv men saknar en strikt taxonomi kopplad till förståelsen av bakomliggande orsaker till händelser. Det saknas stöd för att på ett tillförlitligt sätt analysera händelser på en övergripande system- eller organisationsnivå. Inkonsekvent kategorisering av incidenter försvårar också effektiv användning och analyser. Ett alternativ skulle kunna vara att utöka IA-systemet med kategoriseringar som är relevanta för verksamheten (se förslag ovan) och mer omfattande analyser av fritexter i databasen.

Slutligen har vi observerat en uppfattning om att det krävs många avvikelserapporter för att problemen ska åtgärdas. Att öka antalet rapporteringar är också ett vanligt mål i systemet för att indikera aktivt säkerhetsarbete och säkerhetskultur. Men det är ett uddlöst mått som inte tar hänsyn till den viktiga frågan om att lära av avvikelserapporterna. Att hela tiden rapportera in samma typ av avvikelser vittnar om en stark kultur vad avser att rapportera men en mycket svag kultur när det gäller att lära av rapporterna. Det kan inte vara meningsfullt att använda avvikelssystemet för alla problem. Systemen borde fokusera på de allvarligaste avvikelserna, de ovanliga och de oväntade. Överrapportering överbelastar systemet och kan hindra viktiga signaler att nå fram. Alla och särskilt mer känsliga problem bör hanteras direkt, utan att vänta in fler rapporter.

Sammanfattningsvis om röst via IA-systemet:

- Bra system för rapportering av enskilda incidenter och underlag för problemlösning. De finns dock osäkerhet om vem/vilka som nås av rapporten och uppfattning om att det krävs flera incidentrapporter för att det ska ske någon åtgärd.
- Antal rapporter bör ej ha betydelse för direkt återkoppling och åtgärd. Problem av känsligare och/eller allvarigare natur bör hanteras mer skyndsamt.
- Övergripande analyser av data från systemet bör göras regelbundet för att upptäcka mönster, trender eller grupperade problem
- IA-systemet kan vara en kanal för kommunikation om problem som kan åtgärdas – och därigenom stärka organisationens systematik för lärande, problemlösning och åtgärder av komplexa problem.

Analys - sammanfattning

Denna undersökning visar att det inte finns en enda tystnadskultur. Det finns dock tystnad av olika anledningar, på olika sätt i olika grupper och i olika omfattning. I intervjuer svarade flera jakande på frågan om det finns tystnadskultur men kopplade sitt svar till särskilda omständigheter eller händelser. Förekomst av att "ofta välja att hålla tyst i stället för att ge röst vid problem och missförhållanden" (av olika anledningar) skattades av 10 procent i medarbetarenkäten och av 49 procent bland äldre anställda i forskningsenkäten (3 - 24 procent av olika, specificerade anledningar).

Den vanligaste anledningen till tystnad - enligt både intervjuer och enkäter - var bristande återkoppling och faktiska åtgärder kopplade till rapporterade problem. Anmärkningsvärt var att en av fyra uppfattade att rapportering inte skulle vara värt ansträngningen och vara meningsfull eftersom ingenting ändå skulle ha förändrats. Den näst vanligaste mätbara anledningen som uppgavs var rädsla, vilket samstämmigt observerades i både intervjuer och enkätsvar. Cirka 15 procent uppgav rädsla som anledning i forskningsenkäten. Övriga centrala anledningar som framkom i intervjuer var brist på transparens och kommunikation, upplevt organisatoriskt skönmåleri samt osäkra anställningsförhållanden eller andra osäkerhetsfaktorer.

Tystnadskultur kan skapas och förstärkas genom sociala normer i arbetsgrupper. I undersökningen observerade vi särskilt ideal och normer kopplade till maskulinitet (machokultur) i synnerhet i mansdominerade riskfyllda arbetsmiljöer samt normer om trevlighet och konsensus i synnerhet i kvinnodominerade servicearbeten. Dessa normer gör det svårare att uttrycka sig om skador, risker eller andra upplevda svårigheter. Normerna anger hur man bör uppträda och kan bidra till att medarbetare låter bli att tala öppet om och/eller rapportera risker, skador eller missförhållanden. Arbetsmiljöerna är riskfyllda på olika vis och man betonade att lättare skador eller hotfulla

situationer var svåra eller omöjliga att helt undvika. Normerna håller samman gruppen, och även machojargonen blir del i en trevlighetskultur: "Man ska skratta med när kollegerna skrattar och skojar med en när man blöder". Men normerna kan innebära att en utpekas som besvärlig om en klagar. Detta kan i sin tur medföra att vissa frågor inte berörs och att kritiskt ifrågasättande begränsas. Kulturen på dessa arbetsplatser, där normer för gemenskap står i fokus, riskerar marginalisera den som uppfattas som avvikande och kan motverka oliktänkande.

I de fall normer tydligt härrör från organisationens ledning men internaliseras och övertagits av gruppen, benämnde vi skönmåleri när de kopplades till mer utbredd tystnad. Det kan också ses som ett slags kultur för att skapa en bredare intern gemenskap i kommunen. Skönmåleri tycks ske rätt utbrett för att verksamheten och organisationen ska framstå som bättre, mer problemfri och i linje med vad som upplevs förväntas från ledning och politik. Där det oftare förekom medvetandegörande, korrigerande samtal fanns mer utbredd tystnad (och rädsla) bland medarbetare. I vissa fall var det direkta befallningar om tystnad om en specifik fråga. För enhetschefer kunde ett strängt organisatoriskt skönmåleri skapa ett ängsligt klimat med rädsla för att bli stämplad och utesluten ur en organisatorisk gemenskap.

Undersökningen analyserade också organisationens kommunikationsvägar, från medarbetare/enhetschefer och uppåt i organisationen. Linjekommunikation via enhetschefer är den tydligaste avenyn för kommunikationsflöden, men de har ett känsligt mellanläge som kan vara bromsande. Överlastade enhetschefer med pressad arbetssituation var ett hinder för kommunikation, genom tidsbrist, att de själva var problemet / inte (kunde) åtgärda problemet eller deras kommunikationsväg var begränsad på grund av dysfunktionell överordnad eller mer hierarkisk och strikt linjestruktur. De stora omställningarna var också bidragande.

Enhetschefernas erfarenheter av att skapa ett klimat som underlättade kommunikation om problem varierade, främst genom den kommunikation de själva hade med överordnad och stödfunktioner (ekonomi och HR). Deras funktion är känslig för organisationspolitiska påtryckningar och signaler. De strategier som uppgavs gynna

kommunikationsklimatet var: Förlitande på öppen kommunikation; Accepterande av komplexa omständigheter med strävan att förbättra kommunikationsflöden; Isolerat men aktivt internt kommunikationsklimat. Vagare strategier fanns också för att undvika uppmärksamhet och "flyga under radarn" eller byggt på ängslighet för att bli stämplad och utesluten ur en organisatorisk gemenskap.

En trygg överordnade chef (VC) var nyckelfunktion för om kommunikationen från verksamhetsnivåer ska gå vidare i organisationen, och kunna återkopplas tillbaka till verksamheten. Erfarenheter av VC som inte välkomnade problembeskrivningar fanns inom alla verksamheter. Tydliga hinder för kommunikationsflöden var hårdare hierarkisk struktur med tydlig linjeorganisation och kontroll genom stödfunktioner samt skönmåleri och begränsande av information om och till verksamheterna.

Resultatdiskussion

Bidrag till tidigare rapporter från staden

I tidigare rapporter framtagna av Göteborgs Stad märks vissa motsägelser och luckor, vilket väcker frågor i relation till hur tystnadskultur i arbetslivet kan förstås och motverkas. Vår delrapport utgår från perspektiv från operativa nivåer till skillnad från Ekströms rapport *Finns det en tystnadskultur i Göteborg?* eller stadsledningskontorets kartläggning *Lägesbilden* (2022) vilka främst utgår från ett arbetsgivarperspektiv. I Ekström (2021) identifieras sju framträdande orsaker till tystnadskultur: otillåten påverkan, parallella samhällsstrukturer, rädsla för hot och våld, rädsla för repressalier, rapportering och rättsprocessen, boende och arbete i samma område och en normalisering av vad som är accepterat. Till exempel gör Ekström gällande att "anställda" (utan att position eller område specificeras) medvetet eller omedvetet löper risk att "blunda för" kriminella handlingar som pågår under deras väg till arbetet då de bor och arbetar i samma (socioekonomiskt utsatta) område. Här underförstås en viss typ av kriminalitet kopplad just till området. Huruvida en anställd i ett högstatusområde skulle "blunda för" att grannen kör för fort till jobbet, kan misstänkas ha svart städhjälp eller fiska ål på fritiden är inget som aktualiseras i rapporten. Blicken är redan riktad mot vissa områden och vissa former av kriminalitet, vilket i sig skapar ett slags dövhet inför oegentligheter i andra delar av staden. Det är möjligt att även vår undersökning lider av dövhet vad gäller vissa aspekter. I våra intervjuer framkom inte områdesspecifika utmaningar, mer än från de redan uppmärksammade fallen i nordöstra Göteborg. I dessa fanns exempel på att det uppfattades som enklare att tala om rättigheter som anställd än att ta ansvar att rapportera problem de själva var inblandade i.

Någon utbredd extern påverkan framkom inte i vår undersökning. Våra resultat visade i likhet med stadsledningens kartläggning, att medarbetare upplever sig utsatta för intern påverkan, oftast från chef, i högre grad än de upplever sig utsatta för extern påverkan. Snarare än extern påverkan framhålls i den tidigare kartläggningen bristande lojalitet mot arbetsgivaren eller verksamheten som ett problem och en del av tystnadskulturen. Genom rapporternas oartikulerade arbetsgivarperspektiv på tystnadskultur avfärdas möjligheten att förstå orsakerna bakom bristande lojalitet mot verksamheten och att illojaliteten möjligen i vissa fall skulle kunna ses som legitim; som ett tyst motstånd mot organisatoriska problem och missförhållanden på arbetsplatsen och utan syfte att skada verksamheten. Signifikant nog för det oartikulerade arbetsgivarperspektivet är att rapporterna inte skiljer mellan lojalitet visavi verksamheten och lojalitet visavi ledningen. Riskerna med detta är att interna, institutionaliserade faktorer som bidrar till att skapa och upprätthålla eller förstärka en tystnadskultur förbigås. I denna rapport har vi försökt komplettera tidigare studier genom att ta ett bredare grepp för att undersöka vad som gör att medarbetare håller tyst om problem i organisationen, inom arbetsgruppen eller i arbetsmiljön. På vis kan vi också komma åt interna mekanismer bakom tystnaden.

Utifrån våra resultat menar vi att organisatorisk tystnadskultur kan kopplas till sociala normer i berättelsen om organisationen eller arbetsgruppen vilket skapar och förstärker kollektiv gemenskap och tystnad.

Skönmåleri av verksamheten

Organisatoriskt skönmåleri tycks ske relativt utbrett. Medarbetare på olika befattningar uppfattar att vissa uppgifter inte kommer fram på grund av att det finns tendenser att skönmåla verksamheten, eller att anpassa bilden efter andras förväntningar. Detta kan vara medvetna eller omedvetna processer, styrt av sociala normer och förväntningar eller en konsekvens av uttryckta påbud. Fackliga representanter har

också påtalat tendenser att visa goda resultat för ledningen och därmed skyla de problem som finns.

Ett övergripande syfte med skönmåleri framstod vara att skapa en bredare intern gemenskap, dels inom Staden dels inom arbetsgrupper. I denna bemärkelse kan även trevlighetskulturer och machokulturer ses som del i ett skönmåleri i syfte att stärka intern gemenskap i gruppen. Problemen uppstår när anställda, av rädsla för att bli utesluten ur gemenskapen, ängsligt väljer att undvika uppmärksamhet och istället "flyger under radarn" (i organisationen eller arbetsgruppen) för att inte bli utesluten ur en gemenskap.

Ett annat syfte med skönmåleri är kopplat till *varumärkestänk*. I dessa sammanhang kan det, bland medarbetare, upplevas som hyckleri. Begränsad information till verksamheterna, en sträng hierarkisk struktur med stödfunktioner som håller hård kontroll genom regelstyrning och medvetandegörande samtal kan öka glappen i kommunikationsflöden mellan organisationsnivåerna. För att bättre förstå mekanismerna bakom tystnadskultur bör därför olika former av maktstrukturer i högre grad beaktas. Ett sätt att synliggöra hur arbetsgivare och ledning bidrar till tystnadskultur är att vända på kuttingen med hjälp av begreppet "*the deaf effect*" (Cuellar 2009). Med detta avses att beslutsfattare inte hör, ignorerar eller avvisar anmälningar om missförhållanden. Sådana mekanismer framträder i våra intervjuer, där medarbetar på olika nivåer, i olika verksamheter ger uttryck för en avsaknad av återkoppling, åtgärder och uppföljning. Ett flertal gånger uppges denna brist leda till en minskad benägenhet att rapportera eller på annat sätt uttrycka sig kring problem, risker eller missförhållanden.

Normer i mans- och kvinnodominerade arbetsgrupper

Gruppintervjuerna avspeglar det sammanhang av sociala normer som påverkade kommunikationen i ett socialt sammanhang; vad som sägs, hur det sägs och vad som inte alls eller svårligen låter sig sägas. Informanternas beskrivningar förstås i relation till sociala normer och normsystem som påverkar kommunikationen.

Normer kommer till uttryck genom att kontinuerligt (åter)skapas i organisationen, och i arbetsgruppen. Normer är oskrivna regler och förväntningar, och är kopplat till föreställningar om vad som är normalt respektive avvikande. De kommer till uttryck i exempelvis organisationer, byggnader, arbetsbeskrivningar, berättelser, beröm, kränkningar (Reimers et al 2021). Normer skapar ordning och krävs för social samvaro, men de kan också exkludera och skada. Normer spelar in i om och hur vi pratar om saker, i hur vi agerar när vi upplever att något inte är som det ska. Dominerande normer internaliseras och ses som självklara. Vissa frågor anses särskilt svåra och känsliga att ta upp eftersom de bryter mot dominerande normer. Detta kan innebära att en del erfarenheter blir till undanträngda eller enbart talas om på vissa sätt (Butler, 1993) och att viss kunskap därmed marginaliseras.

Genom normer skapas gränser för vad som låter sig sägas. Vår analys beskriver sådana gränser – som indikerar tystnadskulturer – kopplade till maskulinitetsnormer med machojargong, trevlighetsnormer med strävan efter konsensus samt individualistiska normer vilka innebär att problem snarare kopplas till enskilda medarbetare än till organisationen och arbetsmiljön.

Den tendens till machokultur som framträder i flera av intervjuerna, i synnerhet de som gjorts med medarbetare på mer fysiskt krävande och mansdominerande arbetsplatser, kan diskuteras mot bakgrund av forskningen kring maskulinitetsnormer och mansdominerande yrken generellt, såsom ingenjör och mekaniker. En grundbult i denna definition av manlighet handlar om att inte stå handfallen

eller inte kunna lösa praktiska problem (Mellström 2008). En konsekvens kan sålunda bli att medarbetare undviker att rapportera eller ens tala om en skada, observerad risk eller ett tillbud, eftersom det ses som ett personligt misslyckande, och därmed även ett misslyckande vad gäller att leva upp till rådande normer för hur en man förväntas bete sig.

Tendensen till trevlighetskultur med strävan efter konsensus framträdde framförallt i kvinnodominerade servicearbeten som också innehöll en hel del arbetsmiljörisker. Även tidigare forskning kring tystnad har visat att sammanhang som präglas av trevlighet, det vill säga personer och grupper som har en stark önskan om att uppfattas som trevliga, kan bidra till att tysta medarbetare (Walker, 1997; Jackson, 2022). Bryter någon medarbetare mot denna trevlighet, så kan denne mötas av konsekvenser. En studie av sjuksköterskor har visat att de som arbetar i en kultur präglad av trevlighet, och som på olika sätt uppmärksammat och pekat på problem själva blir ett "problem att hantera" (Jackson et al., 2013:577). De tystas snabbt ned, ofta med anklagelser om att de är oprofessionella, negativa, eller liknande (Jackson et al., 2013).

Tystnad är alltså inte alltid är resultatet av individers fria vilja, det rör sig med andra ord inte alltid om medvetna val. Det kan också röra sig om insocialiserade mönster, försanthållanden och kulturella tankefigurer (Knoll 2021) eller implicita anledningar från individens livshistoria (Deitert, 2008). En springande punkt är hur organisationer kan bemöta det slags omedvetna mekanismer som skapar och vidmakthåller tystnad. Organisationer som upprätthåller en viss form av kultur (såsom maskulinitets eller trevlighetskultur) riskerar att utestånga oliktankande. I våra intervjuer fann vi även att sociala normer om strävan efter konsensus kan leda till tystnad.

Praktiska implikationer

Handlingsplanen

Merparten av de intervjuade medarbetarna var inte bekanta med stadens handlingsplan mot tystnad. Dock var planen i hög grad är bekant för skyddsombud och personer med något slags ledande befattning. Någon förvaltning arbetade redan aktivt med den, t ex informerat i flera former och diskuterat den på APT. Dessa verksamheter karakteriserades av en öppenhet om problem och de var mindre angelägna om att skönmåla verksamheten för högre ledning och nämnd.

I några intervjuer utvecklades tankarna om vad som bör ingå i en handlingsplan. En viktig aspekt var att ledningen ger relevant återkoppling och är lyhörd för medarbetarnas behov och kunskaper om just deras verksamhet. Det betonades att ledningen kontinuerligt behöver poängtera vikten av att medarbetarna inte bara får utan bör uttrycka sig fritt; att återkommande uppmuntra till ett samtalsklimat med högt i tak och där den som uttrycker kritik inte riskerar någon form av repressalier, vare sig socialt, ekonomiskt eller annat.

En annan aspekt var att fokus på interna faktorer som påverkar arbetsmiljön och kan bidra till tystnadskultur inte skulle komma i skymundan bakom extern påverkan som bara drabbade ett fåtal. Det fanns önskemål om att framhålla betydelse av bristande transparens, avstånd mellan chefer och mellan chefer och nämnd, men också den negativa betydelsen av genomgripande brandingkultur.

Där är frågan om inte Göteborgs Stads handlingsplan också ska kompletteras med det här perspektivet; som offentligt anställd gäller tjänstemannaetik. Tjänstemannaetik innebär att man lyfter saker som är obekväma; inte för att man vill vara jobbig, inte för att ställa till problem utan för att det är ens ansvar gentemot dem som man egentligen jobbar för, vilket är den här och nästa generationens göteborgare. Då är det viktigt att man öppet kan prata om problem, utan att det ska vara: "Du ska vara lojal mot din arbetsgivare!"

Handlingsplanen vill bidra till att öka kunskapen för att minska tystnad om problem och istället barga för samverkan och tryggheten för den som ger röst åt observerade problem. Handlingsplanen kopplar även till stadens program för att vara en attraktiv arbetsgivare. I det sammanhanget vill man minska tystnad genom att *"förbättra förutsättningarna för chefer att leda det dagliga arbetet och utvecklingen av verksamheten. [...] utveckla stadens organisationskultur, så att tilliten ökar inom organisationen och mellan oss och dem vi är till för. [...] ha ett ledarskap som främjar tilliten i organisationen."*

Svarar handlingsplan mot observerade behov?

Vi har analyserat huvudförslagen i handlingsplanen. Vi har valt att lyfta några av de föreslagna åtgärderna som vi bedömer skulle kunna ha potential att minska eller öka tystnad, i vissa/olika sammanhang. Vi föreslår också aspekter som särskilt bör beaktas.

Fokusområde 1 Ökad tydlighet och struktur Vi håller med om att tydlighet och struktur för rapportering av problem har betydelse. Dock visade våra observationer att tydlighet och struktur kan i sig skapa rädsla att göra fel eller stärka upplevelsen av att organisatoriskt skönmåleri har överordnad betydelse vilket tycks öka tystnaden kring problem. Vi håller därför med om att det behövs skapas "incitament för att vilja handla rätt, ha tillit till organisationen, känna trygghet i hur arbetet ska genomföras".

Vi föreslår också att fokusområdet stärker – inte bara tydlighet och struktur – utan systematiken för röst, lyssnande, aktion och återkoppling till alla involverade. Detta då vi observerat att det inte sällan finns en känsla av resignation om problembeskrivningar och anmälningar alls kommer leda till något förbättringsarbete. Dock fanns oftare mer utvecklade systematik för kommunikation (muntligt och skriftligt) om problem som kunde kopplas till frågor om arbetsmiljö. Den systematiken tillämpades mer aktivt till skillnad från andra frågor som ännu inte var lika lätta att kommunicera (såsom olämpliga chefer, dumpade problem nedåt i organisationen utan förutsättningar, uppfattningar om ekonomifrågor, frågor som ansågs vara

lösta, isolering av problem och besvärliga personer/frågor). Vi ser behov av en utveckling av kommunikationskanaler kring dessa frågor. De behöver få sin systematik och handlingsplanen kan vara ett steg i ett sådant utvecklingsarbete.

Denna rapport har inte fokuserat otillbörlig påverkan. Vi har dock fått del av beskrivningar av sådana anledningar till tystnad. Bedömningen görs att det är mycket angeläget att handlingsplanen underlättar röst och hantering av sådana problematiker, så att medarbetare kan ges "kraft och vilja att genomgå en rättsprocess" och att de "känner en trygghet i tillvägagångssätt, process och vilka rutiner som finns för anmälan och eventuell rättegång." Insatsen som rör att tydliggöra och förenkla processtödet för anmälan vid händelser kopplade till otillåten påverkan bedöms nödvändig i vissa arbeten/områden.

Handlingsplanens *Fokusområde 2 Ökad kompetens* är lovvärd. Det krävs särskilt kompetens i särskilda situationer såsom om otillåten påverkan, att hantera hot och våld samt om kriminalitet och organiserad brottslighet. Från intervjuerna framkom också upplevelser av att man inte använder den kompetens som finns bland medarbetare och att medarbetare inte får vara delaktiga i att utarbeta förslag. På arbetsplatser med mer tystnad och missnöje upplevdes detaljstyrning av arbeten där medarbetarnas expertkompetens var avgörande för arbetets utförande. Vi vill därför rekommendera att man samtidigt stärker de kommunikationsflöden (uppåt-nedåt) som behövs för att ta tillvara den kompetens som finns och skapa delaktighet samt bejaka kreativitet och engagemang. Här kan särskilt kompetensutveckling bland chefer ha betydelse. I våra studier har vi observerat, i likhet med tidigare forskning att chefers och lednings reaktion och agerande har stor påverkan huruvida medarbetare vill rapportera risker, skador och olika former av missförhållanden eller inte.

Handlingsplanens *Fokusområde 3 Stärkt ledarskap och organisationskultur* som har lyhörddhet och som mål att skapa klimat av tillit bedömer vi som central för att motverka tystnadskulturer. Chefer behöver ha förutsättningar och våra resultat visar att det handlar framförallt om kommunikativa och relationella kompetenser och

förutsättningar. Chefer behöver också själva ha en trygghet i att de kan kommunicera problem i verksamheten med sin chef, utan att bli bestraffade eller uppmanade att rätta sig efter det skönmåleri som i relativt hög grad karakteriserar flera verksamheter. Om staden vill minska tystnadskulturer bör insats "3:2 utveckla organisationskulturen och tydliggöra önskade beteenden" göras med stor försiktighet och känslighet för att inte stärka tendenser till skönmåleri. Att uppmärksamma goda exempel kan vara ett bättre sätt. Därtill behövs fler kontaktytor med bättre kommunikation mellan olika arbetsgrupper och stödfunktioner.

Utvecklingen av stärkt ledarskap och organisationskultur bör, för att minska tystnadskulturer, inte överdriva de hierarkiska strukturer som finns och som ger mer selektiv information om viktiga frågor till enheter och medarbetare som upplever sig inte få hela bilden eller ens ta del av målbilden/ visionen. Insats 3: 3 kan genom Chefskopet bidra till positiv förändring och en möjlighet att aktivt arbeta förebyggande.

Digitala kommunikationsflöden

Rapportering i IA-systemet är ett sätt att utveckla systematik för enkel rapportering med enklare uppföljning. Det kan dock bli tillämpat och återkopplat mer aktivt. I intervjuer var medarbetare tillfrågande om vem som får ta del av deras rapporteringar mer än enhetschefen. Det fanns önskemål om att kunna se att rapporteringen lästs, och om återkoppling på hur deras uppmärksamhet om problem hade uppmärksammat av ledningen. Den digitala tillbudskommunikationen kan – om den görs enkel och visar sig nyttig – stödja arbetet för att få medarbetare att våga och vilja uttrycka sig. Vi föreslår därför:

- att den digitala tillbudsrapporteringen omfattar fler och bredare frågor
- ett tillägg med markering att överordnad, över enhetschef, har läst rapporten

- att systemet tydligt underlätta rapportering av känsliga frågor och att dessa liksom de av allvarigare natur hanteras skyndsamt.
- att antal rapporter ej har betydelse för direkt återkoppling och åtgärd.
- att mer komplext analysarbete görs regelbundet för att upptäcka mönster, trender eller grupperade problem
- att systemet används som en kanal för kommunikation om problem som kan åtgärdas – och därigenom stärka organisationens systematik för lärande, problemlösning och åtgärder av komplexa problem.

Minska internt skönmåleri och brist på problemlösningsförmåga

Skönmåleri kan ha betydelser för externa relationer (utanför denna studies uppdrag). Det kan också finnas flera goda anledningar att vara tyst i en organisation. Dock inte på grund av rädsla inom organisationen för obekväma problembeskrivningar. Vi stödjer därför förslag i handlingsplanen som ökar kommunikationsflöden om problem som finns och kan åtgärdas genom att stärka trygghet, autenticitet, transparens och systematik.

Brist på återkoppling och åtgärd kan också vara en brist på problemlösningsförmåga. Bland medarbetare finns förväntningar på problemlösning av ledningen. Ofta då de inte har (eller känner till) mandat och handlingsutrymme. Vi föreslår därför utveckling av systematik för kommunikation, lärande av problembeskrivningar och åtgärd, inklusive tydliggörande av mandat och handlingsutrymme på alla nivåer.

Metoddiskussion

I delstudie A har analysen byggts på ett mycket stort empiriskt material som insamlats för delstudien eller som tidigare insamlats och använts (dvs data från forskningsenkät och stadens medarbetarenkät).

Fokusgrupper valdes som huvudsaklig metod för datainsamling då det kan fånga kommunikation i grupper och gemensamma attityder och handlingar som återspeglar sociala normer och kontextuella förhållanden. Kommunikativa samspel fångar normer kring gemensamma bedömningar, hantering och röster om risker vilket har betydelse för kvalitets- och arbetsmiljöarbetet bland olika arbetsgrupper vid olika typer av arbetsplatser. Teoretiskt tar studien därmed ett normkritiskt perspektiv (Butler, 2004; Kanter, 2008) med "för-givet-tagna" uppfattningar om vad som är normalt och önskvärt, som kan reglera vad som blir begripligt och rimligt att uppfatta som incidens, arbetsskada, missförhållanden och om det kan och bör kommuniceras och åtgärdas. I komplexa arbetsrelaterade problem som samspelar med olika faktorer kan det vara svårare att förstå ansvarighet och kommunicera skadan. Vad arbetsgruppen uppfattar som problem värt att kommunicera kan därför förväntas ha stort inflytande. Stöd från kollegor kan ha stor betydelse, dvs att man dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter kring vad som är riskabelt arbete och att gruppen gemensamt definierar vad man ska utstå (Dellve & Hallberg, 2008). Diskussion i en grupp stöder interaktion mellan deltagare, och detta stöder i sin tur minne, reflektioner och uppmuntrar till att delge ytterligare aspekter kring det tema som fokuseras. Frågan är vad för kvaliteter i forskningsdata en fokusgrupp reflekterar. Sannolikt är det att utveckla ett grupperspektiv eller en gruppposition som reflekteras (Reed & Payton, 1997) och därmed ger det prov på kulturella, normativa och moraliska konstruktioner eller perspektiv.

Befintliga enkäter användes som indikation om utbredning av tystnad samt anledning till tystnad. Mer omfattande analyser kunde

göras i forskningsenkäten. Den riktade sig dock till 55 år och äldre anställda vilket därför inte ger en fullständig bild.

Analysarbetet av data från IA-systemet tog tid, dels på grund av att det fanns svårigheter att få tillgång till data (då de behövde maskeras av varje förvaltning) dels på grund av att databasernas konstruktion. Därför ges mer övergripande resultat från analysarbetet, med några fördjupande nedslag, i denna rapport.

Referenser

- AL-Abrow, H. A. (2022). The effect of perceived organisational politics on organisational silence through organisational cynicism: Moderator role of perceived support. *Journal of Management & Organization*, 28(4), 754-773.
- Aronsson, G. (1999) Contingent workers and health and safety. *Work, Employment & Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 439-459
- Astvik, W., Welander, J., & Hellgren, J. (2021). A comparative study of how social workers' voice and silence strategies relate to organisational resources, attitudes and well-being at work. *Journal of Social Work*, 21(2), 206-224.
- Bruneau, T. J. (1973). Communicative silences: Forms and functions. *Journal of Communication*, 23, 17-46.
- Butler (2004) *Undoing Gender*. London: Routledge
- Butler, J. (1993). *Bodies that matter: on the discursive limits of "sex"*. New York: Routledge.
- Börnfelt, P. O. (2022). Raising concerns at work in the Swedish healthcare and educational sectors: Silence and voice climates. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 34(4), 437-461.
- Cuellar, M John. "An Examination of the Deaf Effect Response to Bad News Reporting in Information Systems Projects" (2009). Computer Information Systems Dissertations. Paper 32
- Dehkharghani, L. L., Paul, J., Maharati, Y., & Menzies, J. (2022). Employee silence in an organizational context: review and research agenda. *European Management Journal*.
- Detert, J. R., & Edmondson, A. C. (2011). Implicit voice theories: Taken-for-granted rules of self-censorship at work. *Academy of management journal*, 54(3), 461-488.

- Detert, J. R., & Burrell, E. R. (2007). Leadership behavior and employee voice: Is the door really open?. *Academy of management journal*, 50(4), 869-884.
- Dellve L, Hallberg L R-M. "Making it work in the frontline" explains female home care workers' defining, recognising, communicating and reporting of occupational disorders. *Qualitative Studies On Health And Wellbeing* 2008; 3 (3); 176-184
- Dellve, L (2021) Fokusgrupper. I: *Kvalitativa metoder helt enkelt!* Klingberg & Hallberg (red). Studentlitteratur, Lund.
- Dellve, L., & Kheddache, M. (2022). Silence Among First-Line Managers in Eldercare and Their Continuous Improvement Work During Covid-19. *INQUIRY: The Journal of Health Care Organization, Provision, and Financing*, 59, 00469580221107052.
- Dellve, L., Jacobsson, C., & Wilmar, M. W. (2017). Open, transparent management and the media: The managers' perspectives. *J Hosp Adm*, 6(2), 1-9.
- Dollard, M. F., & Bailey, T. (2019). PSC in Practice. *Psychosocial safety climate: A new work stress theory*, 411-430.
- Hanvold, T. N., Kines, P., Nykänen, M., Thomée, S., Holte, K. A., Vuori, J., ... & Veiersted, K. B. (2019). Occupational safety and health among young workers in the Nordic countries: a systematic literature review. *Safety and health at work*, 10(1), 3-20.
- Erkutlu, H., & Chafra, J. (2018). Leader's integrity and employee silence in healthcare organizations. *Leadership in Health Services*, 32, 419-434.
- Evetts J. New professionalism and new public management: changes, continuities and consequences. *Comp Sociol*. 2009; 8(2):247-266.
- Fox, J., & Holt, L. F. (2018). Fear of isolation and perceived affordances: The spiral of silence on social networking sites regarding police discrimination. *Mass Communication & Society*, 21(5), 533-554.
- Francis R. Freedom to Speak Up: An Independent Review into Creating an Open and Honest Reporting Culture in the NHS. London: The Stationery Office; 2014.

- Ganguly, S. N. (2015). International phenomenological society philosophy and phenomenological research. *Philosophy and Phenomenological Research*, 29, 182–200.
- Hao, L., Zhu, H., He, Y., Duan, J., Zhao, T., & Meng, H. (2022). When is silence golden? A meta-analysis on antecedents and outcomes of employee silence. *Journal of Business and Psychology*, 37(5), 1039–1063.
- Henriksen K, Dayton E. Organisational silence and threats to patient safety. *Health Serv Res* 2006;41(4):1539-1554.
- Hobbins, J., Danielsson, E. & Sjöstedt Landén, A. (red.) (2020). *Genus, risk och kris*. (Upplaga 1). Lund: Studentlitteratur.
- Huang, X., Vliert, E. V. D., & Vegt, G. V. D. (2005). Breaking the silence culture: Stimulation of participation and employee opinion withholding cross-nationally. *Management and Organization Review*, 1(3), 459–482.
- Jackson, D. (2022). When niceness becomes toxic, or, how niceness effectively silences nurses and maintains the status quo in nursing. *Journal of Advanced Nursing*, 78(10), e113–e114.
- Jackson, D., Hutchinson, M., Peters, K., Luck, L., & Saltman, D. (2013). Understanding avoidant leadership in health care: Findings from a secondary analysis of two qualitative studies. *Journal of Nursing Management*, 21, 572–580.
- Jones A, et al. Deafening silence? Time to reconsider whether organisations are silent or deaf when things go wrong *BMJ Quality & Safety* 2014;23:709–713. doi:10.1136/bmjqs-2013-00271
- Jones, A., & Kelly, D. (2014). Deafening silence? Time to reconsider whether organisations are silent or deaf when things go wrong. *BMJ Quality and Safety*, 23, 709–713.
- Jonsson och Skinnari (2019). Tystnadskulturer. En studie om tystnad mot rättsväsendet. BRÅ 2019:10
- Kanter (2008) *Men and women of the corporation*. Basic books
- Kawabata, M., & Gastaldo, D. (2015). The less said, the better: Interpreting silence in qualitative research. *International Journal of Qualitative Methods*, 14(4).

- Knoll, M. (2021). Silence in Organizations – What We Need to Know, What We Know, and What We Don't Know, in: Starystach, Sebastian and Kristina Höly (eds.) (2021): *Silence of Organizations: How Organizations Cover up Wrongdoings*, Heidelberg: heiBOOKS, 17–44.
- Knoll, M., Wegge, J., Unterrainer, C., Silva, S., & Jønsson, T. (2016). Is our knowledge of voice and silence in organizations growing? Building bridges and (re) discovering opportunities. *German Journal of Human Resource Management*, 30(3-4), 161-194.
- Knoll, M., Neves, P., Schyns, B., & Meyer, B. (2021). A multi-level approach to direct and indirect relationships between organizational voice climate, team manager openness, implicit voice theories, and silence. *Applied Psychology*, 70(2), 606-642.
- Mellström, U. (2008). *Gender in the world of science & technology [Elektronisk resurs] does it matter?*
- Montgomery, A., Lainidi, O., Johnson, J., Creese, J., Baathe, F., Baban, A., ... & Vohra, V. (2022). Employee silence in health care: Charting new avenues for leadership and management. *Health Care Management Review*, 10-1097.
- Morrison, E. W. (2023). Employee voice and silence: Taking stock a decade later. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 10, 79-107.
- Morrison E, Milliken F. Organizational silence: a barrier to change and development in a pluralistic world. *Acad Manag. Rev* 2000;25: 706–25.
- Pinder, C. C., & Harlos, K. P. (2001). Employee silence: Quiescence and acquiescence as responses to perceived injustice. In *Research in personnel and human resources management* (pp. 331-369). Emerald Group Publishing Limited.
- Pope, R., & Burnes, B. (2013). A model of organisational dysfunction in the NHS. *Journal of health organization and management*, 27(6), 676-697.
- Prouska, R., & Psychogios, A. (2016). Do not say a word! Conceptualizing employee silence in a long-term crisis context. *International Journal of Human Resource Management*, 29, 885–914.

- Rai, A., & Agarwal, U. A. (2018). Workplace bullying and employee silence: A moderated mediation model of psychological contract violation and workplace friendship. *Personnel Review*, 47(1), 221–256. <https://doi.org/10.1108/PR-03-2017-0071>
- Reed, J., & Payton, V. R. (1997). Focus groups: issues of analysis and interpretation. *Journal of advanced nursing*, 26(4), 765–771.
- Reimers, E., Bengtsson, J. & Hellman, A. (red.) (2021). *Normer i förskolan*. (Första upplagan). Malmö: Gleerups.
- Sheriff, R. E. (2000). Exposing silence as cultural censorship: A Brazilian case. *American Anthropologist*, 102(1), 114–132.
- Tengelin, E, Kihlman, A, Eklöf, M, Dellve L (2011) Chefskap i sjukvårdsmiljö: Avgränsning och kommunikation av egen stress. *Arbete & hälsa; Vetenskaplig skriftserie 2011; 45 (1)*
- Todnem By, R. (2005). Organizational change management: A critical review. *Journal of Change management*, 5(4).
- Tripp, T. M. (2019). When something is not right: The value of silence. *Academy of Management Perspectives*, 33(3), 323–335.
- Walker, K. (1997). Dangerous liaisons: Thinking, doing, nursing. *Collegian*, 4(2), 4–14.
- Weick, K E (1995) Sense-making in organisations. Sage, Thousand Oaks
- Welander, J., Astvik, W., & Isaksson, K. (2019). Exit, silence and loyalty in the Swedish social services—the importance of openness. *Nordic Social Work Research*, 9(1), 85–99.
- Xu, A. J., Loi, R., & Lam, L. W. (2015). The bad boss takes it all: How abusive supervision and leader – member exchange interact to influence employee silence. *The Leadership Quarterly*, 26, 763–774.

Del 3

TYSTNAD OCH STYRNING

*Gustaf Kastberg Weichselberger
Johanna Thalenius*

Förvaltningshögskolan
Göteborgs Universitet

Sammanfattning

I denna delrapport fokuseras fenomenet tystnadskultur i Göteborgs Stad. Studien har ett tydligt vertikalt ledningsfokus i bemärkelsen att olika hierarkiska överordnade nivåer och samspelet dem emellan fångas. Syftet är att klargöra hur vi kan förstå tystnadskultur. Den empiriska huvudkällan för studien är intervjuer. Eftersom studien har ett fokus på ledning och olika hierarkiska nivåer sträcker sig urvalet av respondenter från politiker i kommunstyrelse till verksamhets- och avdelningschefer (de hierarkiska nivåerna under dessa har fångats i projektets andra delstudie). Sammanlagt har 30 intervjuer genomförts. Till det ska läggas underlag i form av dokument som tillhandahållits av staden, observationer av två möten/tillfällen samt en genomgång av hur diskussionen kring tystnadskultur skett i media.

Analysen visar att begreppet tystnadskultur inte går att förstå som ett entydigt fenomen. I stället läggs olika innebörder i begreppet som vilar på olika problematiseringar. Snarare än en beteckning på ett kulturellt fenomen är begreppet tillsammans med den kritiska diskursen kring det en del av kulturen. Om något är därmed Göteborgs Stad en kommun med en organisationskultur som uppvisar en kritisk hållning till tystnadskultur.

En tolkning som görs är att begreppet tystnadskultur inte fyller sin mest centrala funktion som en beteckning för ett fenomen. Analysen visar att begreppet tystnadskultur framför allt är en problematiseringsfunktion. Med stöd i begreppet tystnadskultur sker problematiseringar av sinsemellan olika fenomen. Tystnadskulturen i Göteborgs Stad är ett fenomen som kan "böja handling runt sig", vilket innebär att det påverkar och formar olika situationer. Begreppet används för att signalera och diskutera en rad olika problem, såsom organisatorisk tystnad, bristande ledarskap och dysfunktionella relationer mellan politiker och tjänstepersoner. Begreppet bidrar även till att mobilisera kring centrala värden som öppenhet och transparens.

Tystnadskulturen fungerar som ett verktyg för att peka ut och diskutera upplevda missförhållanden samtidigt som det skapar debatt och diskussion kring specifika problem.

Bristen på precision i begrepp riskerar alltid att leda till felaktiga slutsatser. I föreliggande fall kan det handla om att de åtgärder som vidtagits bara är inriktade på vissa av de fenomen analysen visat att tystnadskultur används för att beskriva. Åtgärderna i form av en handlingsplan och utbildningar är generella i bemärkelsen att de vänder sig till hela staden men också avgränsade då de framför allt skjuter in sig på problem relaterade till tjänstepersonernas ledarskap på olika nivåer. En effekt som framträder ur de empiriska beskrivningarna av användandet av begreppet tystnadskultur är att det sprider en känsla av misstroende och misstänkliggörande. Rapporten avslutas med en reflektion kring att tystnadskultur riskerar att skymma sikten och att det kanske är värt att tona ner fokus på begreppet tystnadskultur och i stället fokusera de problem begreppet används för att beteckna.

Ledningsperspektiv och tystnad

Tystnadskultur är ett begrepp som har en tydlig negativ innebörd. Få torde vara positiva till att en organisation präglas av att anställda och andra intressenter inte kan eller vågar tala om problem eller missförhållanden i verksamheten. Det finns goda skäl till det, inte minst för att förmågan att öppet diskutera problem är viktig i säkerställande av kvalitet och för att lägga en grund för utvecklingsarbete.

I denna rapport fokuseras fenomenet tystnadskultur i Göteborgs Stad med ett tydligt fokus på ledningsrelationer. Bakgrunden är att tystnadskultur är något som kommit att diskuteras och problematiseras flitigt. Inte bara i Göteborgs Stad, men i synnerhet där. Media har återkommande lyft fram och rapporterat kring händelser kopplat till fenomenet. Problematiken som lyfts upp varierar dock till innehåll och karaktär. Det kan handla om allt från mörkläggande av IVO-anmälningar där medarbetare uppmanas att inte skicka mejl eftersom innehållet kan bli offentligt (GP-2023-07-13) till hur den grova organiserade brottligheten leder till tystnadskultur (GP- 2023-06-02). Politiker i kommunfullmäktige har vid flertalet tillfällen även blivit intervjuade av media där fenomenet problematiserats. I en artikel intervjuades exempelvis en politiker (GP-2022-04-19) som menar att politiker i stor utsträckning bidrar till en tystnadskultur. Det finns enligt intervjun en attityd mot tjänstepersoner som gör att politiker utgör ett arbetsmiljöproblem. Samtidigt pekar en annan politiker i en tidigare artikel (GP-2022-04-13) på problematiken kring tystnadskultur i Göteborgs Stad som handlar om att politikerna inte får kännedom kring hur det faktiskt ser ut i verksamheterna och menar att det finns en kultur av att skönmåla verkligheten.

2021 beskriver Göteborgs-Posten att politiker önskar se betydande politiska åtgärder riktade mot tystnadskultur i staden efter att en rapport avslöjade förekomsten av en omfattande tystnadskultur (GP-2021-08-12). Tystnadskultur i Göteborgs Stad var emellertid ett

diskussionsämne även under åren 2018, 2019 och 2020, då tidigare artiklar i Göteborgs-Posten uppmärksammade fenomenet. Under november 2019 lyfter en politiker exempelvis frågan om att det är nödvändigt med en utredning för att belysa risken för tystnadskultur (GP-2019-11-20). Redan 2018 (GP-2018-04-16) kom även en artikel där flera anställda inom en organisation talar ut om en tystnadskultur. Den minnesgoda läsaren kommer också ihåg att tystnadskultur var ett begrepp som dök upp under utredningar på 2000-talets början.

För boende, politiker och medarbetare som följer de lokala nyheterna kan rapporteringen väcka frågor. Mediebevakningen och den politiska diskussion som beskrivits under de senaste åren ger intrycket av att fenomenet tystnadskultur har blivit ett betydande problem i Göteborgs Stad. Det är också ett uppmärksammat problem. I Göteborgs Stad har det bland annat i en rapport med fokus på social-tjänsten beskrivits hur det finns en tystnadskultur som tar sig olika uttryck (Ekström, 2021). I rapporten pekas politiker och tjänstepersoner ut som bidragande till att skapa en tystnadskultur. Som en konsekvens av uppmärksammandet av problemet med tystnadskultur har också utbildningsinsatser, informationsmaterial och som här kommer att beskrivas lite närmare, en handlingsplan tagits fram.

Det är mot denna bakgrund, bestående av en långvarig och intensiv diskussion kring tystnadskultur, föreliggande projekt initierats. Studien har ett tydligt vertikalt ledningsfokus i bemärkelsen att olika hierarkiska överordnade nivåer och samspelet dem emellan fångas. Argumentet bakom detta, som kommer framgå av litteraturoversikten som presenteras, är att det är just i samspelet mellan nivåer som orsaker till och mekanismer som upprätthåller tystnadskultur har identifierats. Projektet fick arbetsnamnet "tystnad och styrning", vilket också signalerar ambitionen att fånga samspelet mellan den formella och den informella styrning som utövas. Syftet är därför att klargöra hur vi kan förstå tystnadskultur ur ett ledningsperspektiv. Med det senare avses här det samspel som finns mellan olika aktörer och den styrning som utövas.

Skiftande idealbilder för offentlig sektor

Vikten av att motverka tystnad bland enskilda anställda har varit en central utgångspunkt, för att inte säga ett tydligt ideal vid organiserandet av offentlig sektor. Tidigt sattes detta i förgrunden för teoretiserandet kring offentlig sektor (du Gay, 2000). Byråkrati som idealtyp betonar rationalitet, objektivitet och hur opartiska tjänstepersoner fungerar i en formaliserad struktur. Detta kan kontrasteras mot den maktfullkomliga tjänstepersonen, styrd av sitt eget och andras särintresse. Betoningen ligger på att tjänstepersoners arbete ska utgå från de beslut, regelverk, lagar och förordningar som finns. I detta system sker en förskjutning från personliga åsikter, chefers eller politikernas påtryckningar eller andra för beslutsfattandet ovidkommande influenser.

Andra teoribildningar har delvis haft andra utgångspunkter och fokus, men landar i liknande slutsatser angående tjänstepersonens/yrkesutövarens självständiga status. Byråkratiteorin växte framför allt fram i ett sammanhang med fokus på beslutsfattande i förhållande till regelverk. Med den offentliga sektorns expansion kom välfärdsproduktion med starkare inslag av serviceproduktion att växa. Exempelvis förskoleverksamhet, sjukvård och omsorg som vid rättsstatens framväxt och demokratins intåg utgjorde små inslag, har med tiden vuxit till omfattande och självklara delar i välfärdsstaten. Betoningen i idealbilder för denna sorts verksamhet har bland annat kommit från det som kallas professionsteori (Abbott, 1988; Freidson, 2001). Enligt denna teori beskrivs yrkesutövaren som den person som kan matcha de specifika förutsättningarna i en situation mot de råd och riktlinjer som finns, men framför allt mot den kunskap som finns inom området. I stället för byråkratins fokus på att beslutsfattande ska bli enhetligt betonas enligt detta ideal det fallspecifika och situationsanpassade beslutsfattandet. Utgångspunkten är att varje fall är unikt och därför förutsätter en bedömning. Även i detta ideal finns det en stark betoning på yrkesutövarens friutrymme att själv fatta de beslut som behövs utan inblandning.

I litteraturen finns en dominerande bild av att både det byråkratiska och det professionsbaserade idealet fått ge vika för

konkurrerande ideal. Framför allt har det handlat om det som beskrivs som *managerialism* (Waring, 2023), som inbegriper ett fokus på organisationen som självständig enhet, ledarskap i stället för chefskap och vikten av ett proaktivt förhållningssätt gentemot omgivningen (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000; Evetts, 2003; Learmonth, 2005). Detta ideal hamnar i vissa avseenden i konflikt med de tidigare rådande idealen. Att förvaltningar mer uppfattas som organisatoriska självständiga enheter innebär en förändring från att vara en del av ett fält där enskilda kompetenser snarast orienterats mot regelverk eller professionell tillhörighet än organisationen i sig. Med fokus på organisationen följer tankar om lojalitet mot organisationen snarare än mot uppgiften. Det proaktiva förhållningssättet, inte sällan knutet till tankar om att organisationen befinner sig i konkurrens med sin omgivning, leder till en betoning av att visa upp och kommunicera en positiv bild av verksamheten. Det har uppmärksammats en risk att detta leder till att problem sopas under mattan och också, som vi kommer att återkomma till, att detta kan orsaka problem och en oförmåga att hantera kvalitetsfrågor.

Grey och Garsten (2001) har pekat på skillnaden mellan den traditionella byråkratin och nyare organisationsformer och hur dessa påverkar förtroende i en organisation. Byråkratiska organisationer har varit väldigt framgångsrika i att producera förtroende (Peters, 1988). Sedan en längre tid befinner sig emellertid offentlig sektor i en rörelse bort från byråkratin både som ideal och praktik. I postbyråkratiska organisationer finns, enligt Grey och Garsten (2001) ett behov av att diskutera förtroende, eftersom de inte i samma utsträckning förliktar sig på de formella regelverk eller gemensamma värderingar som är grundläggande fundament för förtroende. I modernare ideal finns ett fokus på organisationens om självständig enhet med en egen kultur. Den traditionella organiseringen betraktats som starkt förknippad med formalism som orsakar ineffektivitet (Osborne & Gaebler, 1993; Peters & Waterman, 1995).

Hur dessa större skiften påverkar medarbetares förmåga och vilja att göra sin röst hörd är emellertid mindre väl undersökt. Farhågan som ventilerats har dock varit att skiftet av idealbild riskerar att

leda till värdeförskjutningar där den anställdes utrymme att fatta beslut utifrån regelverk och aktuellt kunskapsläge minskar till förmån för organisationsbaserade effektivitetsöverväganden. Lärdomarna från en vårdskandal i Storbritannien (Martin, Chew, McCarthy, Dawson, & Dixon-Woods, 2023) tyder på att en kombination av fokus på effektivitetsvärden med ett begränsat professionellt ansvarstagande var bidragande orsaker till att det var svårt att föra upp brister i kvalitet på dagordningen.

Skiftande ideal för och faktiska förändringar i sättet att organisera offentlig sektor på har alltså pekats ut som riskfaktorer beträffande tystnadskultur. Beskrivningarna indikerar emellertid att uppmärksammandet av problematiken varken är ny i Göteborgs Stad eller i offentlig sektor mer generellt. Utmaningen att motverka tystnad kan snarare betraktas som grundläggande i offentlig sektor. I nästföljande avsnitt kommer vi emellertid att peka på att det finns en konkurrerande eller kompletterande förklaringar till varför tystnadskultur uppstår som inte är förknippade med mer övergripande organisatoriska skiften beträffande ideal och struktur.

Ledning, organisering och tystnadskultur

I detta avsnitt diskuteras översiktligt litteraturen om tystnadskultur och organisatorisk tystnad, begrepp som ofta används synonymt i litteraturen. Organisatorisk tystnad och tystnadskultur är ett fenomen där individer inom en organisation väljer att inte dela information eller uttrycka sina åsikter och bekymmer av rädsla för konsekvenser. Det kan leda till en kultur där kommunikation är begränsad och problem inte adresseras på ett effektivt sätt. Relaterat till beskrivningen av de ideal som kringgärdar byråkratin och den professionella yrkesutövaren kan det betraktas som en situation där kompetens och befintlig kunskap inte beaktas. Organisatorisk tystnad kan ha negativa effekter på individernas välbefinnande men också på organisationens prestation och beslutsfattande. Risken är därmed också att viktiga värden för en välfungerande förvaltning i ett demokratiskt styre inte värnas. Fenomenet organisatorisk tystnad är dock mångfasetterat sett till definitioner, uttryck och identifierade orsaker. Vi kan också konstatera att litteraturen inom området sträcker sig från mer övergripande samhällsteorier till mer organisationscentrerade teorier. Ett exempel på en vanlig referens till det förstnämnda är Hirschmans (1970) resonemang kring *exit*, *voice* och *loyalty* medan en vanlig referens med ett tydligare organisationsinternt fokus är Janis (1982) teoretiserande kring *group think*.

Definitioner

Det finns ingen enhetlig definition av tystnadskultur men några komponenter är återkommande. Hirschmans (1970) konceptualisering kring "voice", som bäst kan förstås som att göra sin röst hörd och där

tystnad betraktas som dess motsats, fångar den dynamik som skapas med öppenhet respektive tystnad. Att göra sin röst hörd handlar om att kunna ge uttryck för idéer, åsikter och uppfattningar, medan tystnad innebär att detta hålls tillbaka. Hirschman menade att det är centralt för en organisations överlevnad och utveckling att kritiska röster kan göra sig hörda och beaktas. En organisation som inte förmår att ta till sig kritik och uppmärksamma missförhållanden kommer över tid att prestera sämre. Själva definitionen av tystnad i en organisatorisk kontext kan skilja sig åt men det finns en gemensam kärna. Ett exempel på en definition av organisatorisk tystnad är:

Medarbetartystnad är här definierat som att hålla tillbaka idéer, förslag eller oro kring människor, produkter eller processer som skulle kunna ha kommunicerats verbalt till någon inom organisationen med uppfattad makt att agera. (Kish-Gephart, Detert, Treviño, & Edmondson, 2009 p. 165)

Anledningen till att inte tala ut om något eller göra sin röst hörd knyts ofta till att det finns någon sorts oro för konsekvenser eller negativ återkoppling, även om det inte måste vara så (Bagheri, Zarei, & Aeen, 2012). Anställda kan vara tysta av andra skäl som exempelvis att de har ett strategiskt intresse av det. Ett vanligt antagande i litteraturen är emellertid att det är överordnade instanser/funktioner i organisationen som orsakar tystnaden eller mer implicita men väl så effektiva strukturer. Det senare ligger givetvis nära till hands i en litteratur som utgår från organisationskulturbegreppet. Det har också framhållits att tystnad i organisationer kan ha både positiva och negativa effekter (Morrison & Milliken, 2000). Positiva effekter av tystnad inkluderar att det kan skapa en känsla av enhet och samhörighet samt hjälpa till att undvika konflikter. Negativa effekter av tystnad inkluderar att det kan leda till missförstånd och felaktiga beslut, samt skada individernas välbefinnande och motivation.

Flera av de studier som adresserat ämnet tystnadskultur har lyft att saker inte uppmärksammas som kan vara viktiga, som exempelvis risker i yrkesutövandet. En särskild risk rör också att verksamheten leder till skadliga effekter för brukare och medborgare (Martin

et al., 2023). Möjligen är det en förklaring till varför många studier har gjorts inom hälso- och sjukvården, en sektor som är något överrepresenterad i studier av organisatorisk tystnad och brister i lyhörddhet (De los Santos et al., 2020; Hart & Hazelgrove, 2001).

Orsaker

Litteraturen har diskuterat och pekat ut vad det är som orsakar en tystnadskultur och inte minst gör Morrison & Milliken det i sin artikel från 2000 som är en återkommande referens. Författarna menar att det finns krafter i en organisation som riskerar att skapa tystnad:

Vi hävdar att det finns mäktiga krafter i många organisationer som orsakar allmänt tillbakahållande av information om potentiella problem eller frågor av anställda. Vi kallar detta fenomen på kollektiv nivå för "organisatorisk tystnad". (s. 721)

Författarna pekar ut högsta ledningen i en organisation som innehavande av ett stort ansvar att inte stödja en tystnadskultur. Problemet är att faktorer som orsakar en sådan kultur ofta är svåra att blottlägga, inte minst på grund av att de är implicita. Detta gör det också till ett fenomen svårt att åtgärda. Orsaken till tystnadskultur lokaliseras även i andra studier till överordnade hierarkiska nivåer. Gephart et al. (2009) skriver om tystnad kopplat till rädsla, inte minst rädsla för auktoriteter. Det gör också Detert och Trevino (2010) som undersöker hur ledare på olika nivåer påverkar anställdas förmåga att göra sin röst hörd. Det handlar enligt författarna dock inte om enskilda ledare utan om konstellationer av ledare och på nivåer över den direkt överordnade.

En del studier uppmärksammar olika aspekter av det som kommit att benämnas *group-think* (Janis, 1982), det vill säga att en grupp individer, exempelvis en ledningsgrupp, sätter upp ramar för vad som är tillåtet att säga och vad som inte bör yttras. Fenomenet har benämnts olika och ett begrepp som använts är "kulturell censurering" (Hart & Hazelgrove, 2001). Att "grupp" fokuseras indikerar att det inte är en enskild individ eller funktion som orsakar tystnad, utan att det är ett fenomen som uppstår i relationen individerna emellan. Hart

och Hazelgrove (2001) pekar på att beslutsfattare ofta har ambitionen att uppnå enighet. Genom att ignorera och hålla tyst kring exempelvis utfall som inte varit väntade uppstår och bibehålls enighet. Sammantaget är det en övervägande del av studierna som pekar ut orsakerna som liggande hos ledningen eller i gruppdynamiken. Det finns dock studier som lyfter fram organisatoriska faktorer. Exempelvis har en hög grad av centraliserat beslutsfattande och begränsade möjligheter för återkoppling uppåt i organisationen lyfts fram (Bagheri et al., 2012).

Uppmärksammandet av att tystnadskultur dels är ett kollektivt fenomen, dels ofta har sina orsaker i en organisationshierarki, gör att en analys och förståelse för fenomenet bör riktas in mot samspelet mellan det som ibland benämns formella och informella strukturer. Inom styrningslitteraturen har det framförts argument kring att det inte går att förstå eller få till stånd en styrning utan att uppmärksamma detta (Alvesson & Berg, 1988; Malmi & Brown, 2008; Selznick, 1984).

Utbredning av tystnadskultur

Det är svårt att hitta heltäckande studier eller studier av hög kvalitet som ger en tydlig bild av tystnadskulturens utbredning. Enskilda rapporter finns från kommunal sektor. Göteborgs Stad konstaterar i en utredning (Ekström, 2021) att det finns uttryck för tystnadskultur, men att det inte förefaller vara ett enhetligt fenomen inom kommunen eller ett utbrett fenomen.

Ser vi bortom Göteborgs Stad finns studier som inte fokuserar enskilda organisationer utan i stället utgår från exempelvis yrkesgrupp. Lundälv (2021) stödjer sig på en enkätundersökning som visar att var tredje läkare i den studien upplevde en tystnadskultur på arbetsplatsen. En studie (De los Santos et al., 2020) visar att unga sjuksköterskor (under 29 år) uppvisar ett högre värde gällande tystnadskultur. Tystnadskultur är också ett större problem bland sjuksköterskor på landsbygden där det finns begränsade karriärmöjligheter. En annan faktor av betydelse är om man arbetar i en större organisation (mer än 250 bäddar), där tenderar sjuksköterskorna

också att vara tystare. Helt enkelt är det inte att tolka resultaten. Vad som kännetecknar studierna som undersöker tystnadskulturens omfattning och utbredning är att de i regel baseras på någon form av enkätunderlag. Eftersom tystnadskultur kan ges olika innebörd och uppfattas på olika sätt av de svarande måste dessa studier behandlas med viss försiktighet.

Om åtgärder

Flera studier berör vad som kan göras för att undvika att tystnadskultur uppstår, eller om det redan har uppstått, hur ett öppnare klimat i organisationen kan åstadkommas. Ofta skjuter studierna in sig på ledarskapet. Bagheri et al. (2012) uppmärksammar relationen mellan ledarskapspraktiker, organisatoriska policys och andra faktorer som påverkar tystnadskultur. Författarna beskriver en ny roll för chefer inom sjukvården. Chefer ska vara lyhörda och inte acceptera att verka i en tystnadskultur. Hart och Hazelgrove (2001) kontrasterar organisationer med stark tystnadskultur mot vad de kallar *high reliability* organisationer där man lyfter fram misslyckanden och lär sig av dem. Ledare har en viktig roll i att inte hela tiden arbeta för konsensus utan ifrågasätta och att se till helhet snarare än enskilda komponenter. De måste vara beredda att bryta tystnaden.

I den ovan refererade studien som har fokus på sjuksköterskor (De los Santos et al., 2020) konstateras att en öppen kommunikation bidrar till ett positivt organisatoriskt klimat. En brittisk artikel (Martin et al., 2023) lyfter fram fyra olika dimensioner av organisering som skapar förutsättningar för en öppenhet i organisationen och som därmed minskar risken för att saker tystas ner och att missförhållanden inte uppdagas. Det beskrivs som fyra nödvändiga åtgärder eller förutsättningar för att skapa en långsiktig hållbar organisering som kännetecknas av öppenhet. En första sådan åtgärd är att öppenhet bör vara en uttalad del av organisationens mål och mission. Det skapar i sin tur en inramning för mer konkreta aktiviteter som exempelvis visuellblåsarfunktioner. En andra nödvändig dimension berör

etablerande av effektiva och funktionella administrativa system. Det handlar om att skapa ett snabbt och välorganiserat hanterande av incidenter, rapporterade brister och uppmärksammade avvikelser. En tredje dimension handlar om flexibilitet och känsla. Med detta avses att de formaliserade systemen måste kompletteras med att organisationen utvecklar en kompetens att på ett avvägt sätt hantera individerna som berörs av sådant som blir föremål för fortsatta utredningar och åtgärder. Den fjärde dimensionen lyfter att organisationen måste utveckla sin förmåga och kapacitet till lärande, reflektion och ständig utveckling.

Orsaker till tystnadskultur kan också spåras i beskrivningar av faktorer som försvårar att skapa en öppen och transparent organisation. I sin studie av NHS beskriver Martin et al. (2023) saker som försvårar. En sådan handlar om att åtgärder för att skapa öppenhet och transparens ofta läggs på enskilda medarbetare utan att mer resurser också avsätts. Det blir då bara ytterligare en sak som ska hanteras i konkurrens med allt annat. En annan försvårande omständighet handlar om risken att i för stor utsträckning förlita sig på värdedrivna ansatser i förändringsarbetet utan att också vidta konkreta och ibland strukturella åtgärder.

Visselblåsarfunktioner

Sammantaget går det att konstatera att många studier betonat vikten av ledarskapet och det organisatoriska arrangemanget kring ledningsfunktioner, men också att det är viktigt med fungerande system och särskilda funktioner. I Sverige och även i andra länder har under senare år en skärpning av befintliga eller instiftande av nya lagar skett som ökar möjlighet att rapportera missförhållanden och då särskilt för anställda inom offentlig sektor. Möjligheten att kunna rapportera missförhållanden inom offentlig sektor har beskrivits som självklar och central inom modern förvaltning (Loyens, Maesschalck, Lewis, Moberly, & Vandekerckhove, 2014). I Sverige går en sådan satsning under benämningen visselblåsarlagen (lag om skydd för dem som rapporterar om missförhållanden 2021:890). Lagen erbjuder skydd åt

individer som avslöjar missförhållanden inom sitt arbete. Det ska för att vara aktuellt för rapportering röra sig om något där det finns ett samhällsintresse. Den nya lagen förstärker skyddet och innebär bland annat nya krav på interna kanaler för rapportering. Den ålägger också arbetsgivaren att garantera att den som rapporterar förblir anonym.

I den internationella litteraturen återfinns en del skrivet kring visselblåsande och i en litteraturöversikt diskuteras kunskapsläget (Quayle, 2021). Det konstateras bland annat att i rapporteringen kring missförhållanden genom visselblåsare finns en potential att stärka betoningen på det allmänna intresset (public interest). Detta kan ske på två sätt. Dels kan det göras genom att det som rapporteras ger en bild av vad som bland rapportörerna uppfattas som frågor av allmänintresse. Dels kan det ske genom att det i den offentlighet som skapas kring det som rapporteras initieras en allmän diskussion ur vilken det går att avläsa rådande uppfattningar om vad som är av allmänintresse och vad som inte är det. Det senare är värt att uppmärksamma eftersom studier indikerat att visselblåsande i praktiken kan böttna i egoistiska såväl som altruistiska motiv (Quayle, 2021). Effektiviteten och konsekvenserna av visselblåsarfunktionen på organisationer och institutioner är emellertid något som behöver beforskas ytterligare. Huruvida möjligheten till visselblåsande minskar risken för utvecklande av eller avvecklande av befintlig tystnadskultur säger litteraturen ingenting om. Däremot förefaller det finnas en enighet om att visselblåsarfunktioner i varje fall skapar en möjlighet att rapportera i de fall där tystnadskultur råder.

En satsning som gjorts inom hälso- och sjukvården i Storbritannien med det explicita syftet att motverka tystnad är satsningen på särskilda personer som ska stödja personer som har något att rapportera (Martin et al., 2023). Dessa funktioner har benämningen "Freedom to speak up guardians". Som så ofta när det gäller åtgärder för att stärka individer att rapportera oegentligheter och missförhållanden böttnar initiativet i en enskild händelse som fick stor uppmärksamhet, den så kallade Mid Staffordshire-skandalen. Skandalen rörde misskötsel inom deras hälso- och sjukvårdssystem (NHS) omfattade en period mellan januari 2005 och mars 2009 och ledde till en

fullständig offentlig utredning, ledd av Sir Robert Francis KC, som resulterade i en rapport. Rapporten publicerades 2013 och innehöll 290 rekommendationer för att förbättra vården inom NHS.

Vad som uppdragades var att patienterna upplevde låg standard på vård och behandling. Det rapporterades om brist på rena och hygieniska faciliteter, otillräcklig mat och dricksvatten samt brist på grundläggande mänsklig omsorg och värdighet. Något som väckte mycket uppmärksamhet var den höga dödligheten, mellan 400 och 1200 fler patienter dog än vad som förväntades under perioden. Omfattande brister konstaterades i ledarskapet på alla nivåer. Detta bidrog till en kultur där personalen inte kunde rapportera problem eller uttrycka oro. Många anställda kände sig inte tillräckligt utbildade eller stöttade för att kunna utföra sitt arbete. En av de underliggande orsakerna till dessa problem var ett starkt fokus på att uppnå ekonomiska mål och kostnadsbesparingar. Det var också ett omfattande misslyckande från tillsynsmyndigheternas sida att identifiera och hantera dessa problem.

Tanken med dessa "väktare" var att de skulle stödja och på olika sätt vara behjälpliga för personer som uppfattade sig ha saker att rapportera. Det skulle exempelvis kunna handla om att stödja en person som vill skicka in något genom en visseblåsarkanal. En bakomliggande tanke som beskrivs är att väktarna dels ska stärka den enskilda medarbetaren som är i behov av det, dels stärka organisationens förmåga att fånga upp och ta till sig av det som rapporteras. Erfarenheterna förefaller ha varit positiva men väktarrollen beskrivs också som svår eftersom en av poängerna är att inte klassificera allt för snävt vad det är för missförhållande det rör sig om. Väktarna får därför aktivt verbalisera och tolka (Martin et al., 2023) frågor som dyker upp. Eftersom vissa frågeställningar snarast handlar om den lokala kulturen blir förmågan till relationellt arbete lokalt viktig.

De flesta organisationer har i dagsläget olika system på plats för att motverka tystnad kring centrala frågor. Om inte annat finns det i våra kommuner och regioner visseblåsarfunktioner som syftar till att fånga upp missförhållanden. Olika försök visar emellertid att det kan behövas stöd och systemen inte alltid räcker för att fånga upp signaler.

Empiriska exempel, ibland väldigt uppmärksammade sådana, visar att det inte enbart handlar om att något inte alls artikuleras eller lyfts fram, utan att det också måste finnas en kapacitet i organisationen att fånga upp det.

Begreppet kultur i en organisatorisk kontext

Användandet av begreppet kultur i en organisatorisk kontext har rötter långt tillbaka och började med iakttagelser om att vårt agerande i organisationer inte enbart kan förstås utifrån ett rationellt perspektiv. Studier har visat att vi i stället verkar utgå från delade föreställningar om hur saker är och borde vara (Pettigrew, 1979; Selznick, 1984). Inte sällan tas dessa föreställningar helt enkelt som självklara. Utifrån dessa iakttagelser utvecklades sedan ett teoretiserande med starkt fokus på dels organisationskulturens styrande effekt, dels på att kulturen var nyckel till framgång och inte minst styrbar i sig (Peters & Waterman, 1995). Senare forskning har kommit att ifrågasätta förståelsen om att organisationskultur är något enhetligt och att anställda kan förväntas omfattas av den annat än på ett mer ytligt plan. Snarare ställer anställda upp på en rådande formell och informell ordning, men inte i en sådan utsträckning att de inte upprätthåller ett reflexivt förhållningssätt (Kunda, 1992).

Att det skulle finnas enhetlig kultur som omfattar hela Göteborgs Stad ter sig således som mindre troligt. En kommun, precis som alla politiska organisationer, kan förväntas uppvisa en heterogenitet både avseende ideologisk sammansättning och avseende sammansättning av kompetenser och perspektiv som representeras. Likväl kan gemensamma föreställningar när det gäller vissa aspekter av verksamheten komma att vara mer eller mindre dominerande. Det skulle exempelvis kunna gälla vad som problematiseras och vad som inte uppfattas som korrekt eller rimligt att lyfta upp och peka ut som problematiskt. Detta har tidigare uppmärksammats med Göteborgs Stad som studieobjekt. Det har även legat till grund för mytbegreppet inom styrnings- och ledningsforskningen (Jönsson & Lundin, 1977).

Vad som avses är att organisationer vid givna tidpunkter tenderar att vara "fångade" i en myt som ger svar på vad som utgör de mest centrala problemen och också vilka lösningar som är mest aktuella. Det kan exempelvis handla om problematiseringar av centralisering och behov av decentralisering, eller för den delen problematisering av decentralisering och behov av centralisering (Kastberg, 2015). Begreppet myt ska inte missförstås som att det är en föreställning som helt saknar korrespondens med sakernas tillstånd. I stället ska begreppet förstås som att vid vissa tidpunkter finns ett starkare fokus på vissa saker medan andra inte får samma uppmärksamhet. När en myt är som mest förhärskande görs få problematiseringar av den och få konkurrerande beskrivningar av problem och lösningar existerar. Över tid utmanas och ersätts emellertid myter, vilket gör att det kommer att variera vilka myter som är mer eller mindre dominerande inom olika tidsperioder (Birnbäum, 2000; Modell, 2004).

Resonemanget kring begreppen kultur och myter visar att organisationer alltid tenderar att operera med vissa "skygglappar", men samtidigt att individer i organisationer har en förmåga att förhålla sig reflexivt till dem. Genom att fokusera vissa aspekter och dimensioner av verksamheten och dess förutsättningar och minska fokus på andra reduceras komplexitet. Vinsten är att förmågan att agera målrationellt (mot en avgränsad målbild) ökar, och kostnaden är att detta sker med en minskad grad av reflexivitet. Vissa förhållanden kommer det därför vara lättare att tala om och föra upp på agendan medan andra är mer svåra att artikulera.

Sammanfattning

Utifrån den översikt vi gjort kring temat tystnadskultur, ledarskap och styrning går det att dra slutsatsen att fenomenet är aktuellt i debatten kring arbetsorganisering. Vi har pekats på studier som indikerar att organisatorisk tystnad är vanligt förekommande. Morris och Milliken (2000) drog samma slutsats för 20 år sedan med en reflektion som känns lika relevant i dag. Det är konstigt att denna rädsla för att göra sin röst hörd finns och att man känner att det inte finns något

flöde uppåt i organisationen i en tid när empowerment (då), medledarskap och tillit (nu i Sverige) är så viktiga ideal inom ledning och styrning. Om det verkligen är ett så pass utbredd fenomen är reflektionen onekligen relevant. Vi har emellertid pekat på att de studier vi tagit del av som diskuterar utbredning är baserade på metoder som gör att uttalanden om utbredning måste ske med försiktighet. Huruvida tystnadskultur är ett vanligt, vanligare, eller rent av minskande fenomen låter sig inte enkelt sägas. Mycket pekar också på att det kan vara ett i organisationer lokalt fenomen som dessutom kan vara tidsbundet och relaterat till ett specifikt fenomen. En viss situation kan präglas av tystnad, vilket inte måste innebära att det är ett generellt karaktärsdrag för organisationen.

Vi kan utifrån litteraturen konstatera att framför allt har orsaker och utbredning diskuterats, men också lämpliga åtgärder. Vad som däremot inte förefaller ha studerats i någon nämnvärd omfattning är omsättande av åtgärder för att minska tystnadskultur. I litteraturen kring tystnad och tystnadskultur förefaller det finnas ett starkt fokus på vad som kan beskrivas som sÄrlösningar. Med det avses då att det handlar om att inrätta specifika funktioner som de nämnda "speak up guardians", visseblåsarfunktioner eller för den delen att det ska bli ett särskilt fokusområde för ledare att värna om öppenhet. Även om ledarnivån i organisationer i regel pekas ut som den som orsakar tystnadskultur verkar det helt saknas studier som fångar samspel mellan olika nivåer och aktörsgrupper.

Sammantaget indikerar de refererade studierna att det är viktigt med studier med en bred ansats där samspel mellan nivåer och aktörer sätts i centrum. För denna delstudie innebär det att fokusera relationer mellan olika aktörsgrupper (politiker och tjänstepersoner) så väl som relationen mellan olika nivåer i organisationen. Till detta ska läggas samspelet mellan det informella och formella regelverket.

Ansats och tillvägagångssätt

Diskussionen ovan har visat på vikten av att i en studie kritiskt granska tystnadskultur som organisatoriskt fenomen med fokus på relationer, hierarkiska nivåer och samspel. Likaså är det viktigt att inte ta "kulturen" för given utan ambitionen är att leda studien bortom "dolda" förklaringar (Latour 2005, s 53). Detta för analysen till att inte begränsa fokus till tystnadskultur som givet fenomen med vissa konsekvenser, utan att utvidga fokus till tolkningar av hur tystnadskultur kan förstås. Centrala frågeställningar att adressera handlar om vilken innebörd begreppet tystnadskultur ges, av vem, och hur det kommer sig att begreppet får en så pass central position i den samtida diskussionen i och om Göteborgs Stad.

Med detta som utgångspunkt får analysen två spår som blir viktiga att följa när vi vill förstå tystnadskultur i Göteborgs Stad. Det ena handlar om att förstå tystnadskultur i sig. Det andra handlar om att förstå tystnadskultur i sitt sammanhang. I det första fallet är tystnadskultur en effekt. Vilka problematiseringsprocesser skapar en gemensam mobiliserad förståelse (Callon, 1986) kring fenomenet tystnadskultur? Hur kommer det sig att detta begrepp intagit en så central position att det återkommande diskuteras i media och blir en del av uppfattningen om vad Göteborgs Stads organisation är? I det andra fallet utgör tystnadskultur en orsak med konsekvenser. Hur kan vi förstå dessa? I båda fallen är utmaningen densamma, att peka ut hur orsak och verkan stabiliseras i relation till varandra. Eftersom vi har att göra med ett socialt fenomen följer vi aktörerna i staden och deras uppfattningar och tolkningar av tystnadskultur i deras kontext.

Ansatsen är kvalitativ och tolkande. Det innebär att målet är poängrika tolkningar (Asplund, 1970) som grundar sig i en omfattande empirisk studie. Ambitionen är att skapa en bättre förståelse för fenomenet genom att begreppsliiggöra det (Llewelyn, 2003), vilket inte ska misstas för att intresset handlar om att kvantifiera omfattning eller utbredning. Både urvalet och den empiriska framställningen har skett

med målet om att söka nyanser och bredden i hur fenomenet uppfattas i Göteborgs Stad. Detta innebär exempelvis att citaten inte ska förstås som att de valts ut för att de är särskilt representativa för ett flertals uppfattningar, utan för att de väl illustrerar en uttryckt uppfattning.

Den empiriska huvudkällan är de intervjuer som genomförts. Studien har haft ett fokus på ledning och olika hierarkiska nivåer. Urvalet av respondenter sträcker sig därför från politiker i kommunstyrelse till verksamhets-/avdelningschefer (de hierarkiska nivåerna under dessa har fångats i projektets andra delstudie). Sammanlagt har 30 intervjuer genomförts. Intervjuerna genomfördes både på plats och via Teams. Till det ska läggas dokument som tillhandahållits av staden, observationer av två möten/tillfällen samt en genomgång av hur diskussionen kring tystnadskultur skett i media.

Urvalsprinciperna är viktiga att beakta. Projektet har redan från dess planering haft en ansats och ambition som handlat om att fånga en bredd i uppfattningarna ur ett ledningsperspektiv. Detta har inneburit ett fokus på ledande personer, både politiker och tjänstepersoner. Med ledande avses i detta sammanhang ledande politiker som framför allt representerar kommunstyrelsen (minst en representant från varje parti) samt olika tjänstepersoner centralt placerade på stadsledningskontoret, förvaltningsdirektörsnivå/chef för bolag samt verksamhets-/avdelningschefsnivå. Urvalet gjordes med ambitionen att inte bara fånga olika nivåer, utan också täcka in olika sektorer och bolag. Detta ger en bred bild som möjliggör en förståelse av fenomenet tystnadskultur i Göteborgs Stad.

Intervjuerna spelades in och transkriberades och sträckte sig mellan en och en och en halvtimme. Analysen av det omfattande materialet skedde sedan med stöd av Nvivo, ett program för att analysera kvalitativ data, i en iterativ process. Först lästes några intervjuer i sin helhet och olika observationer diskuterades mellan deltagande forskare i delprojektet. Sedan skedde en mer systematisk kodning av intervjuerna där en kategorisering skedde utifrån teman som identifierades som relevanta. Parallellt lästes åter igen ett urval av intervjuer i sin helhet i syfte att kombinera det analyserade materialet med den helhet som ges av sammanhanget i en intervju. De citat som återges är lätt språkligt bearbetade så till vida att visst talspråk har ändrats.

Empiriavsnitt – Tystnadskultur

I detta avsnitt presenteras den sammanställning som gjorts av de genomförda intervjuerna. Ambitionen är att skapa ett underlag som är nyanserat och som fungerar som grund för analys och en utvecklad diskussion.

Om tystnadskultur

Tystnadskultur är som det beskrivs i litteraturen ett mångfasetterat fenomen sett till definitioner, uttryck och drivkrafter. Samma bild ges i intervjumaterialet. Nedan lyfts ett antal observationer kopplat till vilken definition och vilken innebörd respondenterna förmedlar gällande fenomenet tystnadskultur i Göteborgs Stad. Som framgår spänner det över olika dimensioner, men det finns också gemensamma teman som är återkommande.

Något som de flesta respondenter har likartade uppfattningar om är att begreppet tystnadskultur definitionsmässigt handlar om en norm på gruppnivå, där man inte vågar uttrycka sig eller rapportera information på grund av rädsla för konsekvenser. En återkommande och vanlig förståelse för fenomenet handlar om en rädsla för konsekvenser och repressalier där en individ känner rädsla att bli missgynnad på grund av att en fråga lyfts eller ett sakförhållande påvisas. Detta handlar alltså om att man medvetet censurerar sig själv eftersom man inte vågar säga det som man känner att man bör säga i sin yrkesroll.

...men det är ju när man inte vågar säga det man egentligen skulle vilja säga, utan man känner sig hämmad. Att man känner sig rädd för repressalier eller för konsekvenser på något sätt eller socialt tryck som hämmar det man egentligen känner att man skulle behöva eller vilja säga eller uttrycka. (Politiker 4)

Tystnad beskrivs orsakad av rädsla för exempelvis auktoritära chefer, politiker, medarbetare, men också ifrån samhället. Drivkrafterna bakom detta kan se olika ut men uppfattas inte sällan handla om auktoritära och hierarkiska styrsignaler som signalerar att medarbetare inte bör rapportera oegentligheter eller problem:

... varje gång jag träffar någon, "det här får jag egentligen inte säga till dig, men..." Det är tystnadskultur. Eller varje gång jag får ett anonymt brev: "Jag jobbar i staden här och här, nu vill jag berätta något om hur dåligt det fungerar. Men jag vågar inte berätta vem jag är." (Politiker 1)

Beskrivningarna indikerar att respondenternas begreppsliga förståelse av tystnadskultur ofta ligger nära den vi beskrev utifrån litteraturen. Något som också beskrivs och förtydligas i flera intervjuer är att det bör skiljas på tystnadskultur som genomsyrar ett helt system och företeelsen att en enskild individ upplever sig tystad och kanske i relation till en specifik fråga. Det senare måste i sig inte vara ett uttryck för en tystnadskultur framhåller flera respondenter. Något som också betonas är att tystnadskultur inte är samma sak som att en tjänsteperson eller politiker inte får sin vilja igenom:

Det finns en risk att begreppet missbrukas. Att man säger ja, nu har vi en tystnadskultur här. Och oftast så har det ju då kopplingar till att man kanske har en fråga där man som tjänsteperson har en åsikt att vi borde göra så eller så och sen väljer chef eller politik att göra på ett annat sätt. Och att i det läget bara för att det inte blev som jag ville så råder det en tystnadskultur. (Politiker 3)

I intervjumaterialet är det vanligt förekommande att respondenterna ser två uttryck för eller definitioner av tystnadskultur. Dessa handlar om det som kan beskrivas som organisatorisk (intern) tystnadskultur och otillåten (extern) påverkan.

Den organisatoriska tystnadskulturen beskrivs handla om en tystnadskultur som finns inom en organisation och som således sker mellan eller omfattar medarbetare, chefer och politiker. Det som tidigare beskrivits faller inom den förståelsen för fenomenet. Otillåten påverkan beskrivs i stället handla om yttre hot som har en påverkan på

medarbetare, chefer men även politiker. Ofta sker beskrivningarna av den externa otillåtna påverkan med referens till att enskilda tjänstepersoner påverkas. Påverkan sker på ett sådant sätt att individer i kommunens organisation inte vågar föra fram sina åsikter, lyfta fram information, eller ta relevanta beslut. Nedan finns ett citat där en förvaltningsdirektör pratar om de två olika dimensionerna av tystnads-kultur.

Man kan se att i kontakten med vissa brukare, att det kan uppstå situationer där man inte liksom vill kanske anmäla eller lyfta det som har hänt. Det är ju en typ av tystnadskultur. Det andra är väl en annan del av en tystnadskultur. Det är ju om man inte jobbar för att ha ett öppet samtalsklimat. (Förvaltningsdirektör 5)

Nedan finns ett utdrag från en intervju där en politiker försöker rama in vad extern påverkan samt intern påverkan kan handla om.

Ja då finns det två saker... det är intern tystnadskultur eller intern påverkan och extern påverkan. Den interna är ju när till exempel... problemet är ju när det stannar hos chefen eller chefens chef, alltså chef, vågar inte lyfta upp det här för man är rädd att politiken ska bli förbannad på chefen... Det är en del av tystnadskulturen, den andra är ju externt tystnadskultur när våra medarbetare, socialförvaltningar eller politiker i olika nämnder blir hotade av yttre faktorer som gör att man inte vågar ta ett beslut. (Politiker 2)

Att de två dimensionerna i grunden handlar om samma sak, nämligen att man inte kan ge uttryck för det man professionellt har en åsikt kring på grund av rädsla för konsekvenser, återkommer i flera beskrivningar. Vad som skiljer sig åt är vad som orsakar denna rädsla. En respondent utvidgar definitionen och menar att tystnadskultur även kan innefatta en tystnad i samhället där exempelvis invånare inte vill samarbeta med polisen för att man är rädd för represalier från kriminella nätverk. Emellertid uttrycks uppfattningen av flera respondenter att otillåten påverkan faller utanför definitionen av begreppet tystnadskultur och också är något som kräver andra åtgärder.

Ja tystnadskultur och, det är de hemska gängen...Men nu blandar du det liksom. Du kan inte blanda upp gängen, gängkriminalitet och

tystnadskultur för då kommer vi aldrig komma åt problematiken med att jag har medarbetare som nästan varje vecka säger till mig. Ja, det här får jag inte berätta men... (Politiker 1)

Man blandar ju också ibland otillåten påverkan, tystnadskultur, lite åtgärder i samma paket. Det är också liksom, men vad är det vi pratar om nu? Är det otillåten påverkan eller tystnadskultur? (Förvaltningsdirektör 6)

Sammantaget finns det övergripande gemensamma teman som är återkommande vad gäller förståelsen för vad begreppet tystnadskultur står för men det finns också skillnader. Tonvikten läggs även på olika dimensioner. Det finns en uppfattning representerad om att det i staden finns olika förståelse för begreppet och att det inte alltid är samma sak som avses i samtalen om tystnadskultur. Återkommande är emellertid uppdelningen och betoningen på att det är skillnad mellan en kultur och att enstaka enskilda medarbetare känner att de är tystade. En annan återkommande distinktion är den vi beskrivit mellan organisatorisk intern tystnadskultur och otillåten extern påverkan. Ett tredje tema handlar om att skilja på tystnadskultur som ett faktiskt organisationskulturellt fenomen, något som alla ser allvarligt på om det skulle förekomma, och tystnadskultur som ett begrepp som används för att driva en fråga eller försöka skapa opinion kring något.

Styrning, relationer och samspel i Göteborgs Stad

Göteborgs Stad har vad som kan betecknas som en traditionell förvaltningsmodell som innebär att kommunen är organiserad i fackförvaltningar och kommunala bolag. Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ. Under kommunfullmäktige finns kommunstyrelsen. Stadsledningskontoret (SLK) är fullmäktiges och kommunstyrelsens förvaltning, som på uppdrag av kommunstyrelsen leder, samordnar och följer upp samtliga förvaltningar och bolag i staden. Varje enskild förvaltning har en nämnd och varje bolag har en

motsvarande styrelse. Bilden som förmedlas i det empiriska materialet är att styrningen i Göteborgs Stad upplevs som tydlig och vilandes på en hög grad av formalisering. Flera respondenter pekar på att det finns en tydlig linjestyrning.

Formell organisering

En återkommande uppfattning är att det finns många mål och program och flera av respondenterna är av uppfattningen att de är för många.

Ja, det kan vara lite mer komplicerat ibland och jag tycker också att alla de program och styrande dokument vi har gör det också väldigt svårt. För vi har extremt många styrdokument på olika nivåer som... skapar målkonflikter såklart. (Förvaltningsdirektör 7)

Jo, men det gör det ju tror jag så här på många sätt att det finns ju väldigt tydliga rutiner för olika saker och ting och så där. Problemet är väl att det snarare är för många rutiner och program och dokument så att det blir nästan ohållbart för dem som ska hantera allt längst ut och kunna följa alla rutiner. (Politiker 4)

I tillägg till den kommunala styrningen som bestäms och utövas lokalt i kommunen verkar emellertid politiker och tjänstepersoner i en samhällssektor där styrning utövas av ett flertal parter som representerar olika samhällsnivåer. Detta upplevs skapa en komplexitet som i den enskilda situationen kan vara svårnavigerad utan "enkla ansvarsutkrävande linjer":

Att skapa tydlighet i det. Det är i princip omöjligt i bemärkelsen att vi har lagstiftning som är ibland ramlagstiftning, typ socialtjänstlagen och så har vi duttat det med extremt specifik lagstiftning som är aktivitetsbaserad eller styrande på liksom detaljnivå. Var sjätte månad ska du göra detta och detta. Och sen tillsynas vi av olika myndigheter som hittar på nya regelverk hela tiden. (Politiker 1)

En bild som tonar fram handlar om att det finns en strikt formalia kring relationen mellan politiker och tjänstepersoner i gränssnittet mellan kommunstyrelse och stadsledningskontor. Samstämmiga

uppfattningar ger en entydig bild av denna formalisering. Värderingen av denna strikta formalia som bland annat beskrivs som "en väg" in i förvaltningen för politiker skiljer sig dock åt. En tjänsteperson på stadsledningskontoret beskriver det som att den ordning som etablerats är positiv och skapar en tydlighet mellan politik och förvaltning:

Fungerar väldigt bra. För att, om man backar bandet så här 10 år tillbaka i tiden, då hade vi en politik som jobbar nere i förvaltningen. Försökte liksom... hade direktkontakt med handläggare och chefer i övrigt... Det är väldigt problematiskt att ha det så. Jag skulle säga att så som vi har det nu, så är det att föredra alla dagar i veckan. Det blir väldigt mycket tydligare. (Tjänsteperson stadsledningskontoret 6)

Den tydliga råkången och höga graden av formalisering av relationerna beskrivs också av politiker i positiva ordalag och som något nödvändigt.

Jag tycker det finns en tydlighet... Man jobbar med budget och man jobbar med uppdrag i olika nämnder. Det är ju så man styr en förvaltning eller det är ju så vi ska styra förvaltningen. Börjar man liksom ha en mer informell styrning, att man ska ringa en förvaltningschef, jag vill att du ska göra det här och det här och så. Det blir ju en. Det blir ju ja då, då tycker jag man är inne på ett sluttande plan... (Politiker 3)

Den upplevda höga graden av formalisering leder emellertid enligt beskrivningar till otydligheter och svårtolkade underlag. Det kan grunda sig i underlag som är väldigt omfattande eller för tekniska, vilket ställer höga kompetenskrav. I detta beskrivs dialogen och möjligheten att ställa frågor till tjänstepersoner som viktig. En motsvarande bild beskrivs av tjänstepersoner i situationer där beslut fattats av politiker och formulerats till uppdrag som kan vara svårtolkade och ibland behöver förtydligas. Med allt för strikta roller riskerar beslut att bli, om inte felaktiga, så ofullständiga i bemärkelsen svåra att genomföra. Frågeställande och dialog fyller därmed ett tomrum enligt resonemang som respondenter för och minskar risken för att något inte blir belyst. En politiker beskriver exempelvis hur frågor till tjänstepersoner är en central del i styrningen:

Och sedan fråga, fråga, fråga, efterfråga resultat, efterfråga aktiviteter. Ofta får man ju efterfråga aktiviteter snarare än resultat. För resultaten är ju, eftersom jag jobbar i välfärdsverksamhet, oftast väldigt långsiktiga. Man kan inte förvänta sig att få något i en delårsrapport. (Politiker 1)

Politiker kontaktas emellertid både av invånare och anställda och får på det viset information och signaler om verksamheten som de ibland väljer att initiera en dialog kring eller kräva förändringar.

Jag har fått väldigt många samtal. Brev, personer som har kontaktat mig som är före detta anställda som har väldigt mycket synpunkter på arbetsmiljön. Och det är ju inte i den positiva skalan... (Politiker 5)

Det genomslag direkta kontakter, enskilda berättelser i media och narrativ kring enskilda händelser som cirkulerar skapar en parallell till den formaliserade styrningen som också har en styrande effekt.

Så det är klart att politiska beslut, mål och uppdrag i budget och annat, det är ju direkt styrande, likväl som all lagstiftning som styr den här typen av verksamhet. Samtidigt så kan de ju ibland, den enskilda berättelsen, det kan vara från den äldre, det kan vara från en anhörig, det kan vara från en medarbetare, eller en facklig. Ibland kan en enskild berättelse också vara styrande. (Förvaltningsdirektör 2)

Sammantaget ges en relativt samstämmig bild av den formella styrningen i Göteborgs Stad även om värderingarna av den skiljer sig åt. Indikationer ges också på att graden av formalisering har ökat över tid. Särskilt bland tjänstepersoner beskrivs detta som en ordning som skapar distinkta roller och en tydlig arbetsfördelning, även om vissa framhåller att betoningen på linjen ibland kan vara väl hård. Ser vi till politiker skiljer sig värderingen emellertid åt i större utsträckning. Vissa är av uppfattningen att den höga formaliseringen är av godo, medan andra menar att den skapar en distans och en svårighet att föra dialog kring verksamheten. Beskrivningarna visar också att i Göteborgs Stad, som i kommunsverige i övrigt, har mängden politiska mål ökat (Hall, 2021). Med en ökad mängd politiska mål och ambitioner ökar komplexiteten. Respondenter, framför allt tjänstepersoner, beskriver denna utveckling och flera uppfattar den också som problematisk ur ett organisatoriskt perspektiv.

Samspelet mellan olika nivåer i staden

En relation som återkommande lyfts fram under intervjuerna är den mellan kommunstyrelsen och stadsledningskontoret. Relationen mellan stadsledningskontoret och kommunstyrelsen beskrivs som "smal" för att använda en formulering i intervjumaterialet. Detta innefattar en tydlig gränsdragning mellan politik och tjänstepersoner, enbart formella kommunikationsvägar och, som det beskrivs, få direkta kommunikationsvägar. Samtliga politiker i kommunstyrelsen och tjänstepersoner på stadsledningskontoret som vi har intervjuat ger en likartad beskrivning. Organiseringen och den formella ordningen innebär att all kommunikation sker via stadsdirektören, såvida det inte handlar om exempelvis tjänstepersoner som håller i en dragning för kommunstyrelsen under formella möten. Om en politiker eller ett parti har en fråga till stadsledningskontoret utanför kommunstyrelsens formella möten hänvisas samtliga till en funktionsbrevlåda, även kallad "politikerbrevlådan". Alla frågor som kommer in till politikerbrevlådan besvaras till samtliga politiker, vilket betyder att alla får ta del av svaren.

Tjänstepersoner betonar under intervjuer vikten av en professionell tjänstemannaorganisation och att det är bra med en tydlig formell organisation. En viss frustration hos tjänstepersoner gällande kommunikation kring ärenden beskrivs emellertid också. Frustrationen har sin grund i en bristande tydlighet i olika beslut och direktiv. Det finns inte lättillgängliga kommunikationsvägar för tjänstepersonerna att ställa frågor till politiken om ett beslut är otydligt. I dessa fall får tjänstepersonerna tolka ärendet utifrån sin kompetens och presentera ett underlag baserat på den skriftliga informationen för att därefter korrigera ärendet om tjänstepersonerna tolkat ett direktiv fel. Detta beskrivs ibland leda till ineffektivitet och onödig administration.

Hur politikerna ser på och värderar den etablerade ordningen avseende relationen och stadsledningskontorets roll varierar. Citat nedan illustrerar hur en politiker beskriver sitt missnöje med kontaktvägen mellan aktörerna.

Vi träffar ju inga normala tjänstepersoner på SLK, utan alla kontakter sker ju, apropå då den här auktoritära trenden, så kontakterna sker bara med den högsta ledningen. Och de tjänstepersoner som de har valt ut får delta... (Politiker 1)

Frustrationen hos politiker handlar inte sällan om upplevd otydlighet i kommunikationen vilket uppfattas skapa onödigt administration samt långa beslutsvägar. Detta kan exempelvis handla om att det uppfattas som svårt för politiker att fatta beslut som verkligen ger eftersträvarvärda resultat:

Det kunde vara bättre... att man säger så här. Nu funderar vi på att lägga fram ett förslag åt det här hållet. Tror ni att om vi skriver, blir slutsatserna så här, att det är att det får den effekten som vi vill uppnå? Nej, det kanske inte, men du borde kanske skriva så här så här i stället. Men då kan det bli så att man håller så hårt i sina roller så att det liksom blir så där. Det blir väldigt formell kommunikation och då fattar man ett beslut och så är det klubbat... Men ja, det blir svårt att genomföra det här... Det är ju lite dumheter egentligen. (Politiker 6)

Att relationen är "smal" och uppfattas leda till ineffektiva kommunikationsvägar är något som alltså både politiker och tjänstepersoner lyfter fram. Samtidigt beskrivs kommunikationsvägarna och en tydlig hierarkisk linje många gånger som något behövligt för att bibehålla en professionalitet, som tidigare nämnts. I nedanstående citat menar exempelvis en politiker att det är av stor vikt att förstå och respektera den hierarkiska ordningen och att det inte är lämpligt för en politiker att gå förbi denna tydliga linje:

...och jag tror det är väldigt viktigt i detta också att förstå befälsordning, hierarkin eller ordningen här. För att det är inte lämpligt att jag ringer direkt till tjänstemän på stadsledningskontoret. Att försöka påverka dem i någon riktning eller försöka styra eller få fram information. Vi behöver liksom respektera att det är [Namn, stadsdirektören] som är. Hon är ansvarig för detta. Jag tar mina frågor till henne. (Politiker 3)

Riktat vi fokus på relationen mellan nämnder och förvaltningar visar det sig att det ser olika ut. Det är inte ovanligt att det finns en strävan efter en liknande struktur som den mellan stadsledningskontoret och

kommunstyrelsen, det vill säga en tydlig hierarkisk linje. En respondent beskriver det:

Nu har jag en ganska erfaren ordförande som har jobbat i många nämnder och han var faktiskt väldigt tydlig på nämnden i första läget. Att han vill att liksom, frågor och sådant går genom mig som direktör då, och då kommer inte det från mig utan det kommer från honom. Men det handlar ju också om att jag ska ha chans att leda och styra min organisation. (Förvaltningsdirektör 4)

En beskrivning som ges handlar om att oavsett om möjligheten finns eller ej till en närmre och mer direkt kontakt mellan politiker och olika tjänstepersoner är det avgörande att det finns ett förtroende för att rätt information kanaliseras till nämnden:

Det är klart att du måste kunna söka information och du kanske vill ha förtydliganden och så vidare. Men den dagen du liksom säger att du inte längre är, liksom har förtroende, för förvaltningsdirektören och deras bedömningar... Då är det ju någonstans kommit till vägs ände. (Politiker 3)

Som kontrast till den starkt formaliserade kommunikationen mellan kommunstyrelsen och stadsledningskontoret beskriver emellertid flera direktörer och tjänstepersoner att det är fritt fram för samtliga politiker i nämnd eller styrelse att ta kontakt med dem utan att direktören blir involverad. Dock ges beskrivningar av att politiker i första hand kontakter förvaltningsledningen för att få till sig information om exempelvis ett visst ärende. Det framhålls också att alla medarbetare är fria att kontakta vilka politiker de vill och att detta även inträffar. Problematiseringar görs emellertid också. Beskrivningar ges också av att politiker förbigår den hierarkiska linjen vilket kan skapa spänningar eftersom det enligt vissa intervjupersoner utmanar en professionell relation med definierade roller och en tydlig hierarki.

Sammantaget går det att konstatera att det inte finns ett enhetligt förhållningssätt i Göteborgs Stad mellan politiker och tjänstepersoner. Den strikt formella relationen som beskrivs mellan kommunstyrelsens politiker och stadsledningskontorets tjänstepersoner har inte någon generell motsvarighet i relationerna för nämnder

och styrelser. Tvärt om skiljer sig graden av formalisering och hur kommunikationskanaler etableras.

Värderingen av relationens utformning skiljer sig också åt. Uppfattningen att det är en rimlig ordning är relativt genomgående bland tjänstepersoner, även om de kan tycka att effekten ibland blir svårtolkade beslut. Bland politikerna finns en större spännvidd i uppfattningarna.

Uppfattningar kring förekomsten

Det förs resonemang under intervjuerna om att det kan förekomma tystnadskultur på sina ställen och att i en så pass stor organisation som Göteborgs Stad förekommer det säkert någonstans. Det framhålls också att om politiker eller tjänstepersoner säger att det inte förekommer i någon grad inom organisationen är det i sig problematiskt.

Jag tror att skulle man sitta och säga att i Göteborg har vi ingen tystnadskultur. Nej, då har man nog problem tänker jag. För att det finns alltid, i mer eller mindre omfattning. (Förvaltningsdirektör 6)

Under intervjuerna uttrycks också uppfattningen att tystnadskultur kommit att bli ett begrepp som cirkulerar och att det ibland görs uttalanden som det är svårt att spåra grunden i. När uppgifter når media och ett ifrågasättande sker kan det vara utmanande för en chef att värja sig. Detta eftersom det upplevs som svårt att ifrågasätta uppgifter om tystnadskultur då ifrågasättandet i sig blir ett bevis för att kulturen existerar. En respondent menar att detta gör att begreppet bör användas med försiktighet och refererar till en incident där påpekanden om tystnadskultur i efterhand inte visade sig ha någon grund:

Jag tycker en professionell organisation som uttalar sig, som jag ansvarar för, måste ha på fötterna när vi säger saker. För det är jätteviktigt. I det här fallet fanns inte det. (Förvaltningsdirektör 1)

Flertalet respondenter har exempelvis uttalat att man ger en missvisande bild om man säger att det råder en tystnadskultur i Göteborgs Stad. Några respondenter menar emellertid att det blivit värre under senare tid, inte bara i Göteborgs Stad, utan i hela Sverige. När vi exempelvis frågade en politiker om det finns tystnadskultur i Göteborgs Stad fick vi följande svar:

Ja. Och det är inte heller begränsat Göteborgs Stad utan det är ett vanligt förekommande fenomen i Kommun- och Regionsverige. Absolut, och stor skillnad mot hur det var för bara 20 år sedan. Det har blivit mycket värre. Men, det är en allmän trend skulle jag säga som jag sett på många platser och i många kommuner. (Politiker 1)

Respondenter refererar även till utredningar som visat att det finns åtminstone vissa uttryck för tystnadskultur i Göteborgs Stad. Emellertid finns det respondenter som menar att tystnadskultur snarare gäller enskilda fall i staden, inom enskilda områden, avdelningar eller förvaltningar och att det inte är en generell tystnadskultur.

Nej på gruppnivå så tycker jag inte det finns en tystnadskultur. På individnivå så tror jag definitivt det finns medarbetare som kanske inte känner sig tillräckligt lyssnade på. (Avdelningschef 1)

En uppfattning som framförs är att samtliga verksamheter löper risk att utveckla en tystnadskultur. När vi exempelvis frågade en politiker om det finns några specifika verksamheter som är mer förknippade med tystnadskultur än andra fick vi svaret att det troligtvis är alla.

Det ges därmed ingen samlad bild, utan respondenterna redovisar olika uppfattningar om förekomst och utbredning även om de flesta menar att det inte handlar om en enhetlig organisationskultur.

I vardagligt tal är högt i tak motsats till tystnadskultur. Under intervjuerna ställdes frågan om respondenterna upplevde att det inom Göteborgs Stad är högt i tak. Även om svaren skilde sig åt är det övergripande tema som träder fram i materialet att taket upplevs som högt, inte minst i de verksamheter som har hög kompetens med högutbildad personal. Det finns ett fåtal fall i det empiriska materialet där medarbetare pekar på att personen känner att de inte kan uttrycka en

professionell åsikt. Politiker uttrycker däremot oftare att medarbetare, alltså inte politikerna själva, inte har högt i tak. Det avspeglas i direktkontakter med politiker eller att kontakt tas med media för att påtala exempelvis missförhållanden. Detta uppfattas då som att den hierarkiska linjen inte fungerar. Det finns även respondenter som menar att det finns medarbetare inom organisationen "längre ner" i den hierarkiska linjen som kan tänkas uppleva en annan kultur än vad cheferna beskrivit.

Jag tycker vi har högt i tak och man vågar prata om det mesta och så där. Sedan finns det upplevelse, det vet jag på vår förvaltning att man tycker att det inte är högt i tak. Och att man har olika upplevelser av det... Jag vet att jag har medarbetat som verkligen inte tycker det är högt i tak... som använder begreppet tystnadskultur. (Avdelningschef 1)

På frågan huruvida tjänstepersoner känner att de har högt i tak i relation till politiken menar respondenter däremot att det snarare handlar om tydliga roller. En respondent formulerar det som en fråga: *ska tjänstemän ha högt i tak gentemot politiken?* En vanlig reflektion från både tjänstepersoner och politiker är att det finns tydliga roller mellan politiker och tjänstepersoner som man bör ta hänsyn till. En respondent menar exempelvis att det är rimligt att tjänstepersoner inte talar lika fritt och ser det som att det är lika högt i tak i relation till en nämnd som i relationen mellan kollegor. Det handlar i relationen till nämnd att utifrån underlag och kompetens kunna beskriva och svara på frågor.

Något som är ofta förekommande i respondenternas beskrivningar är att man är medveten om att det finns en tystnadskultur inom Göteborgs Stad, men att det inte är något som kännetecknar den egna verksamheten. Flera respondenter har exempelvis lyft att de själva inte upplevt en tystnadskultur eller att det inte är ett problem i den verksamheten de är aktiva i. En respondent beskriver sin uppfattning:

Nej? Nej, det är det inte. Inte i mitt jobb så att säga, inte i min egen förvaltning eller så, det är det inte. (Förvaltningsdirektör 4)

Däremot vet respondenter, inte sällan med säkerhet, att tystnadskultur finns någon annanstans, i de flesta fall i en annan verksamhet och ibland längre ner i den hierarkiska linjen. Vad vetskapen om att det förekommer på andra ställen bottnar i är ibland oklart utifrån det empiriska materialet. Flera respondenter beskriver också det som att de inte känner igen sig i den problembild som målats upp gällande tystnadskultur, men att media har givit en bild av hur det ser ut i staden och i specifika verksamheter.

Det här är ju liksom bara mediala bilden, det är ju bara vad jag läst mig till och jag har ingen personlig erfarenhet utav, utan då tänker jag på socialtjänsten när jag läst om det i media... ja, men att man är försiktig och det finns risker för hot om våld. (Bolagschef 3)

Sammantaget är det inte någon av de intervjuade själva som uppger att de känner att de är tystade utifrån frågan om de upplever en tystnadskultur. Tvärt om är det flera som menar att de kanske snarare säger för mycket. Flera menar emellertid med varierande grad av säkerhet att det förekommer på andra ställen i Göteborgs Stad.

Teman kring fenomenet tystnadskultur

Här lyfts några olika teman fram som framträder som relevanta utifrån intervjumaterialet.

En hård samtalskultur i staden

Under flera intervjuer har det framkommit att politikerns jargong kan ses som ett problem som kan tänkas föda tystnadskultur. Ett tema i intervjumaterialet handlar om samtalsklimatet under kommunfullmäktige och kommunstyrelsens formella möten, som sägs vara utmärkande för Göteborgs Stad. När politiker beskriver relationen mellan ledamöter från olika partier i kommunstyrelsen pratar man

sällan i termer av högt förtroende. Respondenter har beskrivit en hård samtalston mellan politiker där man stundvis får vara beredd på nedlåtande ifrågasättande och personangrepp.

I själva kommunstyrelsen, när vi har våra formella möten... det har gått också periodvis, men ibland kan det vara väldigt, lite gammal tråkig ton emellan partierna. I fullmäktige har det blivit på senare tid väldigt hårda. Alltså lite, alltså för några år sedan var det inte så mycket person, gick på personen utan det var mer partipolitik. Så klimatet i kommunfullmäktige där vi ledamöter, blivit en annan ton, har blivit lite allmänt lite polariserat. (Politiker 4)

Hur detta utspelar sig varierar, men det kan handla om personangrepp och hård jargong, vilket enligt beskrivningar inte skulle vara acceptabelt i ett annat forum. En beskrivning som ges är att det har med *"det politiska spelet"* att göra.

Ja, alltså det förekommer ju när jag ställt frågor. Folk som ska dumförklara en efteråt. Ja, andra politiker alltså. Nej, jag har till exempel fått höra, hur kan du ställa en sådan inkompetent fråga... I en annan kontext, så hade jag ju tyckt att det var helt oacceptabelt faktiskt... Det är ingen kultur man vill verka i vanligtvis liksom. (Politiker 8)

En annan politiker menar att ett hårt klimat på något sätt tillhör politiska debatter, men att i staden stannar det inte alltid i de formella politiska forumen, utan utspelar sig även på arbetsplatsen. Samtidigt finns politiker som menar att den beskrivna hårda samtalstonen ofta hålls inom de formella mötena och inte påverkar arbetsmiljön. Emellertid finns det politiker som menar att det finns förtroendefulla relationer inom kommunstyrelsen och att de flesta kan skilja på sak och person. En politiker nämner exempelvis att det inte är helt ovanligt att en politiker i en annan *"block-konstellation"* vill ta en kaffe, det vill säga ha en informell dialog med god samtalston.

När det gäller politiken så måste jag säga att, ja, det är ganska bra. Det är förhållandevis öppna och bra samtal man kan gå till vem som helst. Även en sådan person som jag bråkar politiskt väldigt mycket med. Naturligtvis [Parti, Politiker]. Det är ju inte alldeles sällan att

[vederbörande] sitter här och tar en kaffe när vi vill prata om någon specifik fråga. (Politiker 9)

Något som också har lyfts fram är att den hårda samtalsstenen utmärker sig för stadens politiker i fullmäktige och kommunstyrelsen och inte berör politiker i nämnder i samma utsträckning.

Det jag ser att..., alltså inte vad jag har sett och inte [Förvaltningsnämnd] så är så är det inte några hårda diskussioner eller angrepp eller och att man tilltalar någon på ett otrevligt sätt, varken politiker eller tjänstepersoner. Men jag upplever att det har förekommit i kommunstyrelsen, tyvärr. (Politiker 4)

Sammanfattningsvis ges relativt entydiga beskrivningar av att mötesklimatet i kommunstyrelsen är hårt och kan uppfattas som tufft av politiker. Värderingen av detta skiljer sig dock en del åt.

När vi vänder fokus till relationen mellan tjänstepersoner och kommunstyrelsens politiker ges beskrivningar som påvisar att det hårda samtalsklimatet också visat sig i vissa fall gälla mellan politiker och tjänstepersoner. Nedan beskriver en politiker exempelvis att det hårda samtalsklimatet mellan politiker även är förekommande i formella samtal mellan politiker och tjänstepersoner:

De kan svinga rätt hårt mot tjänstemän som är där och föredrar också och det vet jag även i vissa specifika, liksom nämnder och så ... en del tjänstepersoner som inte gärna vill föredra ärenden inför sin nämnd. (Politiker 7)

Detta kan handla om att politiker kan vara anklagande i sitt frågande snarare än att frågor ställs för ett informationsutbyte. Det finns en oro som vissa intervjuade politiker uttrycker att det finns tjänstepersoner som inte vill göra föredragningar i kommunstyrelsen. Att tjänstepersoner blir utfrågade på anklagande vis när de bjuds in i till kommunstyrelsens formella möten är något som är återkommande i politikernas beskrivningar och där det ges exempel på när politiker upplevts gått över gränsen:

Det var ganska nyligen. Där jag upplever att ett parti var väldigt. Alltså, man ska ju ställa frågor, såklart att man ska ställa frågor på sådant sätt att man får svar och så. Men jag upplever att det gick lite över gränsen den gången. (Politiker 4)

Sammanfattningsvis framgår det att politiker är medvetna om att det kan finnas en rädsla hos tjänstepersoner att föra fram information inför sin nämnd eller till kommunfullmäktige i staden på grund av ett hårt samtalsklimat. Den hårda samtalsstenen sägs även vara en möjlig anledning till att tjänstepersoner inte alltid vill/vågar hålla föredragningar. Under intervjuerna kopplas detta även direkt till tystnadskultur och framhålls vara en potentiell orsak.

Silning av information

Ett centralt tema som återkom under intervjuerna rörde den information som skickas uppåt i organisationen och att den alltid i viss utsträckning är begränsad. Två huvudteman kring detta framträder. En förståelse av detta fenomen är att det är ett selektivt strategiskt agerande som skapar ett effektivt hanterande av vissa frågor eller ärenden. Med nödvändighet måste en reduktion ske. Den andra förståelsen är att det handlar om att undanhålla information för att inte politiken ska få ta del av den och agera. Det senare benämns också "*silning av information*" och tas upp som exempel på tystnadskultur.

Återkommande under intervjuerna sker resonemang kring avvägning gällande huruvida informationen är relevant att föra vidare i organisationen. Bland annat gör tjänstepersoner reflektionen att det inte alltid är effektivt att föra informationen upp till högre chefer och att detta inte bör förväxlas med en tystnadskultur. Respondenter menar också att det inte alltid är att föredra att ge för mycket information. Situationen eller beslutsfattandet kan dock bli svårnavigerat, inte minst för politiker. Den bilden som tonar fram under intervjuerna med tjänstepersoner visar således behovet som finns av att ge relevant och avvägd information, men att avvägningen inte alltid är lätt.

... om vi skickar ut en remiss till fem förvaltningar och så får vi jättemycket svar, allt det här borde staden göra runt det. Här borde man

liksom åtgärda och vårt jobb är att göra. Ja, men vi ska göra ett avvägt svar från staden. Det är inte rimligt att skicka med 70, det är rimligt att kanske skickar med fem förslag... (Tjänsteperson stadsledningskontoret 3)

Vissa ärenden beskrivs som viktigare att lyfta upp än andra, som exempelvis missförhållanden som bör lyftas upp på en högre nivå. Gränser när det gäller vad som ska lyftas upp är inte helt tydliga vilket leder till svårigheter för medarbetare och chefer att göra avvägningar.

Men, det kanske ibland handlar också mer om i vilket läge skall du informera politiken om vissa saker? När har det liksom gått över din förmåga att hantera det? De gränserna är ju inte alltid solklara. (Förvaltningsdirektör 6)

När vi frågar politiker om deras uppfattning kring begränsad informationsgivning får vi av flera en motsatt bild som beskriver en slags medveten silning med syfte att undanhålla. Politiker beskriver exempelvis stadsledningskontoret som en "bromskloss". Detta eftersom information från olika nämnder och förvaltningar upplevs ha en tendens att fastna på stadsledningskontoret innan den når kommunstyrelsen. Uppfattningar redovisas om att det sker en medveten silning för att få den egna verksamheten att framstå som bättre. En del politiker uttrycker emellertid förståelse för att det är omöjligt för tjänstepersoner att beskriva allt i detalj. Detta beskrivs inte heller önskvärt. Systemet bygger på att politiker efterfrågar "rätt" information. Men kunskap eller förmåga att ställa rätt frågor finns inte alltid hos politikererna. Respondenter menar att försiktighet i informationsgivning ibland beror på rädsla för politiska krafter.

Jag upplever... medarbetarna vågar säga till, det är mellancheferna eller cheferna, enhetschefer som inte tar det vidare. Eller de kanske tar det vidare till sin chef. Men sista chefen vågar inte ta det till politiken. Nej, för då blir man en jobbig chef som kommer och säger att titta er fina stad fungerar inte som ni vill... och då är man väl rädda att bli av med jobbet. (Politiker 2)

Ovanstående citat indikerar att det finns en uppfattning om att direktörer eller bolagschefer väljer att inte lyfta problematik som kan finnas i den egna verksamheten på grund av rädsla för konsekvenser. De konsekvenser som nämns under intervjuer handlar om utfrågningar under möten, arga mejl ifrån politiker och det kan även handla om en rädsla för avsked. Förvaltningsdirektörer och politiker lyfter också fram exempel på hur politiker riktat kritik mot specifika tjänstepersoner i media och exempelvis uttryckt att en direktör bör avgå på grund av olika missförhållanden som framkommit. Respondenter kommenterar att med en så hård offentlig retorik finns risken att problem undanhålls och tystas ner.

Åtgärder

En fråga under intervjuerna adresserade specifikt åtgärder mot tystnadskultur. En sådan åtgärd är framtagande av en handlingsplan mot tystnadskultur. Denna handlingsplan var vid intervjustudiens inledning framtagen och hade genomgått en remissrunda där förvaltningar och bolag författat remissvar. Planen antogs sedan under fullmäktiges möte, efter en ganska livlig debatt. Ett annat exempel på en åtgärd handlar om att det ställts frågor kring tystnadskultur i en medarbetarenkät. Utöver det har ett flertal åtgärder vidtagits för att åtgärda det som vi ovan beskrivit som extern otillåten påverkan. Nedan sker en redogörelse kring uppfattningar om dessa och andra åtgärder som återfinns i det empiriska underlaget.

Övergripande åtgärder i staden

När vi har frågat om vilka åtgärder som har utförts på övergripande nivå i staden lyfts det återkommande fram att tystnadskultur är något som varit med på dagordningen på flertalet forum där exempelvis direktörer träffas men även bolagschefer och politiker. Förvaltningsdirektörer har pratat om hur man arbetar med frågan i sin verksamhet under möten som varit förvaltnings- och bolagsöverskridande. Detta

är något som även tjänstepersoner på stadsledningskontoret lyfter fram där man berättar om åtgärder som utförts riktat mot stadens direktörer där man fokuserat på stadens gemensamma kultur.

Vi jobbar ju jättemycket, och har gjort det de senaste åren, med alla direktörer över staden i ett ledarprogram... och liksom vår gemensamma kultur om man säger så. Det går ju inte liksom att styra den här staden bara med styrande dokument, utan det måste ske väldigt mycket igenom den kultur som vi sätter tillsammans. (Tjänsteperson stadsledningskontoret 6)

Det beskrivs också att politiker har gjort uttalanden om nolltolerans mot tystnadskultur i staden och lagt flera yrkanden gällande åtgärder kopplat till frågan. Flera tjänstepersoner och politiker lyfter även fram utredningen som stadsledningskontoret gjort och som fokuserade på att kartlägga tystnadskultur i staden. Det finns även tjänstepersoner som lyfter fram att det pågår ett omfattande arbete i staden vad gäller otillåten påverkan och utbildningar kring det.

Vi har ju den här som kallas för GAM då den här grundläggande arbetsmiljöutbildningen, där är det ju delar nu som handlar om olaga hot, så om otillåten påverkan, så vi har ju, inom de delarna görs det ju väldigt mycket satsningar... det har ju blivit väldigt många fler som jobbar med de frågorna... (Tjänsteperson stadsledningskontoret 4)

Flera åtgärder som utförts särskilt riktat mot otillåten påverkan nämns också. I verksamheter där otillåten påverkan betraktats som en högre risk har staden gjort en del riktade satsningar. Det har också skett en samverkat med polisen när man utfört workshops tillsammans med förvaltningar. Det finns även respondenter som menar att man pratar mer idag om problematiken kring hot och våld gentemot stadens medarbetare än tidigare.

Sammantaget har, enligt de beskrivningar som ges, en rad olika åtgärder genomförts på en övergripande nivå i staden, dels mot organisatorisk tystnad, dels mot otillåten påverkan. Samtidigt finns det respondenter som menar att det inte gjorts några särskilda åtgärder för att motverka tystnadskultur. När vi exempelvis frågar en politiker om

vilka åtgärder som implementerats eller utförts i staden får vi följande svar:

Absolut ingenting. Absolut inget. Inte i Göteborg.... Nej tvärtom, så man har gått åt fel håll. Det är min uppfattning. (Politiker 1)

I en intervju med en bolagschef får vi en liknande beskrivning kring att det tidigare inte gjorts några särskilda åtgärder riktat mot tystnadskultur som varit övergripande för staden:

Intervjuare:

Vad är, har det gjorts några åtgärder?

Bolagschef:

Från stadens sida mot oss? Nej, du, du är första åtgärden.

Åtgärderna till trots, alla verkar alltså inte ha uppfattat dem. En mer samlad insats är dock den handlingsplan som antogs sen vår 2023. Målet med Göteborgs Stads handlingsplan för att motverka tystnadskultur 2022–2025 (diarienummer 0116/22) beskrivs vara att skapa förutsättningar för nämnder och styrelser att genomföra och utveckla insatser som krävs för att motverka tystnadskultur i stadens verksamheter. Åtgärderna som presenteras i handlingsplanen beskrivs syfta till att skapa en öppen och transparent kultur där alla anställda känner sig trygga att rapportera problem och oegentligheter, och där det finns en tydlig och effektiv process för att hantera sådana rapporter. Handlingsplanen skickades under hösten 2022 ut på remiss till bland annat kommunens förvaltningar. Den övergripande uppfattningen bland remissvaren är att handlingsplanen tillsammans med övriga planer och rutiner, som exempelvis program för attraktiv arbetsgivare, är relevanta och i rätt riktning för att motarbeta tystnadskultur och skapa en tillitsfull och inkluderande kultur. Det finns viss kritik i remissvaren som riktas mot handlingsplanens otydlighet gällande dels begrepp, dels insatser. Flera påpekar att det är viktigt att handlingsplanen är tydlig och enkel att förstå för att den ska få genomslag i organisationen.

Samtliga partier var eniga om att situationen beträffande tystnadskultur i staden är allvarlig och att den måste tas på allvar. Olika åsikter fanns dock kring om det är bra med en separat plan eller om innehållet borde arbetas in i befintliga styrdokument. Under våra intervjuer pekar också vissa politiker och chefer på att handlingsplanen för att motverka tystnadskultur riskerar att bli ännu en plan med begränsad effekt. Samtidigt finns respondenter som menar att handlingsplanen hjälper organisationen att uppmärksamma problemet vilket kan ses som en åtgärd i sig. Vissa menar att handlingsplanen är genomarbetad och främjande när det gäller att kunna tala öppet om de problem som finns i staden. Flera respondenter lyfter även att det finns en bred uppslutning kring åtgärderna som presenterats i handlingsplanen.

Sammantaget kan vi alltså se att det finns en stor uppslutning kring att tystnadskultur är något som kräver åtgärder men en oro bland vissa gällande huruvida handlingsplanen kommer att leda till förändring i staden. Samtidigt är alla positiva till försök att ringa in och identifiera problematiken kring tystnadskultur samt till att implementera åtgärder för att motverka tystnadskultur.

Lokala åtgärder

Vänder vi fokus mot åtgärder som utförs lokalt på stadens förvaltningar och bolag ser vi ett antal gemensamma nämnare. En åtgärd är att de beaktar svar i medarbetarenkäten. Dialoger har exempelvis förts om fenomenet under arbetslagträffar eller ledningsgrupper. En del förvaltningar inkluderar även motverkande av tystnadskultur inom sitt arbetsmiljöstrategiska arbete genom att ta upp frågor om arbetsplatskulturen. Det finns även respondenter som beskriver hur de arbetar med strukturen på medarbetarsamtal i syfte att ge utrymme för nära dialoger med sina medarbetare. Utöver ovanstående nämnda åtgärder lyfter flera respondenter även fram hur tystnadskultur inkluderas som ett tema i introduktioner för nyanställda samt i utbildningar på arbetsplatsen. Flera respondenter menar dock att de snarare än att prata om själva begreppet tystnadskultur för dialog om hur en öppen och transparent kultur främjas.

Åtgärder som är särskilt riktade mot otillåten påverkan nämns också. Dessa handlar främst om utbildning men det finns även fall där verksamheten har tagit fram nya riktlinjer, strukturer och rutiner kring otillåten påverkan i syfte att stötta medarbetare. Viktigt är att minimera möjligheterna till att inte ge ifrån sig väsentlig information.

En återkommande reflektion kring hur staden ska råda bot på tystnadskulturen är att fokusera på chefernas förutsättningar att främja ett öppet och transparent samtalsklimat. Detta beskrivs kunna ske genom att motverka trenden med ett auktoritärt ledarskap där medarbetare inte blir inkluderade och inte får möjlighet att lämna sina synpunkter. Det kan även handla om att chefer ska vara mer närvarande och följa upp arbetsmiljöproblem och kunna förebygga ett klimat som inte präglas av öppenhet och transparens. Att sträva efter ett tillitsbaserat ledarskap är också något som lyfts fram. Även utbildningspaket pekas ut som den rätta vägen att gå. Dessutom finns reflektioner kring ett ledarskap präglat av ett mer tillåtande klimat där man får lov att göra misstag.

Om någon kliver fram och är villig att gå in och ta ansvar för någonting, en fråga säger vi. Och så kanske det inte blir 100 % rätt. Att man då inte får smäll på fingrarna. Utan även där behöver ju tillåtelsen finnas att det kan bli fel ibland, men vi behöver ju kliva fram och gemensamt ta ansvar. (Förvaltningsdirektör 2)

Det kan också handla om hur man hanterar misstag i en organisation, till exempel om det är uppenbart så att tjänstepersoner har begått fel, att man försöker reda ut det sakligt och inte hotar med att sparka massa chefer. För det tror jag inte leder till någon konstruktiv arbetsmiljö. (Politiker 8)

Det finns även politiker och tjänstepersoner som lyfter fram vikten av att bygga förtroendefulla dialoger mellan tjänstepersoner och politiker. En politiker menar till exempel att politiker i kommunstyrelsen måste tänka över vilka signaler de skickar till anställda. Vidare menar respondenten att politikernas stundvis hårda jargong gentemot tjänstepersoner, som tidigare beskrivits, kan sprida oönskade signaler som kan vara en bidragande orsak till en kultur som inte främjar öppenhet och transparens.

System och rapporteringskanaler

Intervjumaterialet innehåller också reflektioner och uppfattningar kring de system som finns för rapportering. Här nämns återkommande IA och visselblåsarfunktionen. Medan den förstnämnda upplevs fungera väl finns det ett bredare spann av uppfattningar kring visselblåsarfunktionen.

Visselblåsarfunktionen

Under intervjuerna uppmärksammas återkommande visselblåsarfunktionen som utgör en intern rapporteringskanal där medarbetare kan lämna in rapporter angående misstankar om missförhållanden och oegentligheter inom sin verksamhet. Exempel på sådana misstankar kan vara överträdelse av lagar eller avvikelser från stadens styrande dokument. Lagstiftningen erbjuder ett starkt skydd för dem som väljer att använda visselblåsarfunktionen. Detta innebär dels att visselblåsarens identitet skyddas genom sekretess, vilket säkerställer att den som rapporterar förblir anonym. Dessutom finns det skydd mot utredande åtgärder och repressalier, för att säkerställa att den rapporterade individen inte drabbas negativt till följd av sin anmälan.

Många respondenter beskriver visselblåsarfunktionen som en viktig kanal samt ett etablerat system och verktyg för att rapportera oegentligheter. Däremot finns det intervjupersoner som uppmärksammar att visselblåsarfunktionen inte alltid används på rätt sätt:

Sedan används ju också vår visselblåsarfunktion, inte alltid till saker som kanske är regelrätt visselblåsning. Men det är ju en viktig kanal för att man faktiskt ska kunna slå larm och berätta att det här tycker jag är fel. (Förvaltningsdirektör 2)

...sen när det gäller visselblåsare så ser vi att det kommer in jättemycket felaktiga ärenden den vägen, alltså att man har missförstått. Kan handla om konflikter på arbetsplatsen som kommer in den vägen eller andra saker som vi inte hör hemma där. (Avdelningschef 2)

Att visselblåsarfunktionen inte alltid används på rätt sätt är något som både politiker och tjänstepersoner lyfter fram. Det kan handla om ärenden som nämndes i citatet ovan, det vill säga konflikter på arbetsplatsen eller om att medarbetare inte är nöjda med något på sin arbetsplats. Visselblåsarfunktionen används då för att försöka åstadkomma förändring, eller som det beskrivs av flera respondenter, för att motverka förändring. Det handlar då egentligen inte om missförhållanden som ska rapporteras inom ramen för visselblåsarfunktionen. Flertalet respondenter delar en syn om att funktionen i dagsläget missbrukas i stor utsträckning, men att viktiga frågor stundvis uppkommer, vilket gör funktionen fortsatt viktig.

Samtidigt har respondenter påpekat att en mer öppen organisationskultur skulle kunna minska behovet av visselblåsning och att ärenden som kommer in där snarare är ett resultat av att det finns rädsla att berätta om oegentligheter och missförhållanden på arbetsplatsen.

För mig så är det... lite grann av marginalföreteelse liksom, det är ju liksom, varför visselblåser du? Jo, för att du inte känner att du inte kan gå till din chef och berätta om oegentligheterna, för att du är rädd för repressalier, där måste du gå till någon oberoende utanför liksom... Hade man haft en mer öppen kultur så hade väl kanske behovet av en visselblåsare blivit smalare liksom. (Politiker 6).

Denna uppfattning kring funktionen är det flertalet som delar. Behovet hade minskat av visselblåsarfunktionen om det inte hade funnits en rädsla för repressalier. Emellertid finns det annan kritik mot visselblåsarfunktionen som bottnar i uppfattningen om att den nuvarande strukturen kring hur inkomna ärenden hanteras är problematisk. En förvaltningsdirektör uttrycker exempelvis sin frustration:

Och sen har vi ju fått den här förstärkta nu whistleblower här. Strukturen som vi faktiskt pratar om på förvaltningsledningen... nästan helt absurd i alltså... hur den är uppbyggd nu. (Förvaltningsdirektör 1)

Förvaltningsdirektören uttryckte sin oro angående hanteringen av visselblåsningar och hur sekretessen kring ärendena kan påverka

ledningen och ansvariga inom organisationen. Bland annat får de inte information om att det har kommit in en visselblåsning. I stället är det upp till den oberoende kontaktpersonen att utreda ärendet på egen hand utan att avslöja några detaljer om visselblåsningen, inte ens för den ytterst ansvariga för förvaltningen. Detta menar respondenten kan skapa en situation där direktörer och andra högre chefer inom organisationen förblir ovetande om visselblåsningen eller får bristande information om de pågående utredningarna. Det kan skapa en känsla av osäkerhet bland de anställda, särskilt bland dem som är involverade i ärendet eller är ansvariga för den berörda avdelningen.

Sammanfattningsvis finns det i grunden en positiv hållning kring visselblåsarfunktionen och ingen är kritisk till att det finns en möjlighet att anonymt rapportera om missförhållanden. Uppfattningen är utbredd att detta kan leda till att vissa missförhållanden uppmärksammas och att om det finns en tystnadskultur kan en sådan funktion mildra effekterna av den. Den kritik som riktas mot funktionen handlar främst om att det är för många ärenden som hanteras som inte handlar om sådant som uppfattas vara i linje med syftet med visselblåsarfunktionen. Kritik handlar också om det förfarande som tar vid när en inrapportering skett i systemet.

Analys

Själva ingången i studien är att tystnadskultur givits en central position i samtalet kring Göteborgs Stad. Detta illustrerades redan i inledningen genom återspeglingsarna av hur tystnadskultur kommit att bli omtalat i media. Denna studie har inte givit anledning att ändra den föreställningen. Tystnadskultur är ett begrepp som används och som sådant har en position i diskursen kring Göteborgs Stads organisering och ledning. För en utomstående betraktare förefaller det vara på modet (Abrahamson, 1996) att ventilerar farhågor kopplade till, varningar om, och självrannsakan kring tystnadskultur i Göteborgs Stad.

I referensramen betonade vi dels att organisationskulturbegreppet ofta används för att beteckna något som en hel organisation kännetecknas av, dels att det i regel inte är så vi möter organisationskultur. I stället kan vi förvänta oss att organisationskultur är ett mer heterogent fenomen. Våra empiriska beskrivningar indikerar att det senare gäller även för Göteborgs Stad. I detta avslutande kapitel utvecklas en diskussion kring de iakttagelser som lyfts fram i de empiriska beskrivningarna. Vi riktar in oss på att förstå tystnadskultur som fenomen och vikten av att förstå tystnadskulturens roll och funktionalitet.

Problematiseringar som engagerar

För att förstå begreppets centrala position i diskussionen leder vår teoretiska referensram analysen mot att kartlägga problematiseringar. Problematiseringar ska här förstås som de orsaker som pekas ut som skapar en tystnadskultur. Fokus läggs därför inte på några i sig fristående orsaker. Genom att uppmärksamma problematiseringarna som aktörerna i vårt empiriska material gör ges en förståelse kring vad som skapar handling och vad det är för handlingsinriktning

aktörerna är intresserade av att driva utvecklingen i (Callon, 1986). Vad som orsakar tystnadskulturens centrala position i samtalet om Göteborgs Stad förstås därmed som att det är en effekt av att begreppet tystnadskultur lånar sig till att användas i olika problematiseringar.

En problematisering handlar om att ledarskapet pekas ut som en orsak till tystnadskultur. Var, när och hur ledarskapet brister skiljer sig dock åt i beskrivningarna och olika nivåer i organisationen pekas ut som problematiska. En del menar att de flesta har ett lokalt arbetsklimat där problem kan diskuteras, men att dessa problem sedan inte alltid förs vidare. Dåligt auktoritärt ledarskap leder ibland också till att medarbetare inte vågar lyfta fram problem. Ledarskapet brister genom att det inte skapar förutsättningar för en öppen diskussion bland medarbetare eller genom att viss information inte förmedlas vidare. Ledarskapet kan också brista när det gäller hur mycket stöd som ges till medarbetare som uppmärksammar något. Att detta stöd inte alltid finns, eller att farhågor finns att det inte är tillräckligt har uppmärksammats i interna rapporter (Ekström, 2021). Den gemensamma nämnaren är det bristande ledarskapet. Här pekas alltså personer i olika ledande tjänstemannapositioner ut som orsaker till tystnadskultur.

En annan problematisering som görs och som framträder i vårt empiriska material handlar om att tystnadskultur är något som uppstår och frodas i en organisation där fokus ligger på att organisatoriska enheter ska framstå i god dager. Det lyfts fram att verksamheter ägnar sig åt varumärkesbyggande. Diskussioner kring missförhållanden kan i en sådan situation rasera eller hota att skada "varumärket". Denna orsaksgrund kan förstås som att tystnadskulturen blir en konsekvens av ett proaktivt förhållningssätt inom en organisation gentemot dess omgivning. Kritiken mot den grundläggande synen på hur organisationen ska förhålla sig till omgivningen faller väl samman med den kritiska diskussion som finns kring NPM. Den reformrörelse som NPM betecknar betonar just autonoma enheter med ett konkurrensinriktat förhållningssätt gentemot omgivningen. Här betonas orsaker kopplade till samhälls- och organisationstrender, snarare än enskilda aktörer.

En annan problematisering handlar om hur det politiska samtalet förs. Det rör dels samtalet politiker emellan, dels samtalet mellan politiker och tjänstepersoner. Det talas om ett hårt samtalsklimat och detta knyts främst till den politiska ledningen och kommunstyrelsen men exempel ges också från nämnder. Beskrivningar som ges handlar om att enskilda tjänstepersoner kan bli hårt ansatta av politiker om de exempelvis gör en föredragning av ett ärende i en nämnd. Andra exempel som ges handlar om en rädsla som skapas genom att politiker i media riktat stark kritik mot en verksamhet och dess chef. Här pekas således politiker ut som den orsakande aktören till tystnadskultur.

Utöver de nämnda orsakerna pekas också den formella organiseringen och styrningen ut som orsakar till tystnad. Framför allt är det strukturen på relationen mellan kommunstyrelsen och stadsledningskontoret som lyfts fram som en orsak till att frågor tystas och att information inte når hela vägen upp till kommunens ledande politiker. Den formaliserade strukturen med en tydlig kanal där kommunikationen mellan politiker i kommunstyrelsen och tjänstepersoner på stadsledningskontoret reglerar relationen. Detta beskrivs göra att ett mer dialogorienterat och informellt utbyte mellan tjänstepersoner och politiker inte sker. Här bör poängteras att detta inte är en generell beskrivning av relationen mellan politiker och tjänstepersoner i kommunen utan framför allt av den mellan kommunstyrelsen och stadsledningskontoret. Respondenter verksamma i olika nämnder hade olika beskrivningar av samspelet. Här är det inte så mycket en enskild aktörsgrupp som den formaliserade relationen som pekas ut.

Som framgått skiljer sig orsaksgrunderna som de lyfts fram i problematiseringarna åt. Det går dock att konstatera att tystnadskultur förknippas med en problematisering som på olika sätt fångar uppfattade missförhållanden och vad som orsakar dem. Det finns ingen som lägger annat än en negativ betydelse i begreppet. Just bredden i vad som problematiseras kan antas vara en förklaring till varför begreppet tystnadskultur har så lätt att attrahera. Oavsett om en aktör har intresse av att diskutera en olycklig utveckling av organisationsideal eller ett misslyckat ledarskap erbjuder tystnadskultur som begrepp en gemensam grund så till vida att det starkt signalerar ett

missförhållande och dess orsaker. Vad vi ser är också att olika aktörer och strukturer pekats ut som orsakande. Denna bild förstärks när analysen i nästa steg riktas in mot vad tystnadskultur ges för innebörd.

Tystnadskultur med olika innebörd

När vi granskar olika aktörers beskrivning av fenomenet tystnadskultur finner vi alltså flera problematiseringar. När vi bryter ner det empiriska materialet med frågeställningen om vad tystnadskultur är i Göteborgs Stad tonar en mångfasetterad bild fram.

Begreppet tystnadskultur används för att beteckna en *organisationskultur* där det är lågt i tak och där problem och brister i verksamheten inte kan föras upp för kritisk diskussion. Denna förståelse ligger nära den definition som ofta görs i litteraturen och som beskrevs i teorikapitlet. Ofta förs resonemang kring tystnadskulturen enligt denna förståelse mer definitionsorienterat eller hypotetiskt. Begreppet används också för att beteckna enskilda företeelser eller händelser. De empiriska beskrivningarna visar hur beteckningen tystnadskultur enligt detta sätt att förstå det både kan knytas till uppfattningarna om rådande ideal om en mer varumärkesorienterad organisering och konkreta problem inom vissa delar av den sociala sektorn. Det förstnämnda indikerar en uppfattning om en bredare tystnadskultur i bemärkelsen att det handlar om en situation där enbart positiva aspekter av verksamheten tillåts komma fram, medan den sistnämnda illustrerar hur en viss sakfråga kan komma att kringgärdas av tystnad.

Det går emellertid att utifrån det empiriska materialet peka på att tystnadskultur används på andra sätt. Begreppet tystnadskultur ges ibland innebörden styrd kommunikation. Här kan begreppet närmast förstås som *en ställföreträdare* för en annan problematik som inte har att göra med att det finns en gemensam delad förståelse för vad man får och inte får prata om. I stället handlar det om hur kommunikation sker och regler kring roller och relationer. När effekten av ordningen är att kommunikationsflöden inte upplevs tillfredsställande talas det om en tystnadskultur. Ett exempel på detta är hur

kommunikationen mellan förvaltning och politik organiseras. I empiriavsnittet gavs exempel på hur politiker uppfattar "tillgången" till tjänstepersoner för information, dialog och samtal som för begränsad genom den formella ordning som skapats för kommunikationen. Om inte kompetens finns att ställa rätt fråga kommer inte heller rätt svar/information erhållas.

De empiriska beskrivningarna visar att tystnadskultur i Göteborgs Stad ibland används för att beteckna en situation där underordnade aktivt *undanhåller information*. Det talas i sammanhanget om "silning". Om tystnadskultur som organisationskulturell ordning handlar om en repressiv ordning som får anställda att tystna, handlar detta mer om ett strategiskt förhållningssätt som intas av underordnade. Framför allt har denna förståelse för begreppet representerats av beskrivningar av hur misstankar finns om att tjänstemannaorganisationen undanhåller information för politiker. Tystnadskulturen kan enligt denna förståelse närmast beskrivas som en strategi som handlar om att förbättra den egna positionen i förhållande till överordnade. Denna förståelse artikuleras främst av överordnade politiker som misstänker att underordnade nivåer i organisationen strategiskt håller tillbaka information.

Begreppet tystnadskultur kan också ges innebörden *argument*, eller förstärkningsord. Tystnadskultur förstås då som ett begrepp som används för att stärka argumentationen kring något. Med begreppets negativa konnotationer uppfattas det användas för att skapa handling i en viss riktning. I linje med denna förståelse ges beskrivningar av ett begrepp som det är svårt att argumentera emot. En kritisk hållning mot att det finns en tystnadskultur kan komma att tas som intäkt för att det faktiskt finns en tystnadskultur. Om tystnadskultur i regel är ett begrepp som har en tydlig negativ innebörd är det i detta sammanhang snarare den som använder sig av det på ett strategiskt sätt som framställs som problematiseras. Begreppet används enligt det sättet att se det som ett maktmedel.

Återkommande i det empiriska materialet diskuteras tystnadskultur i relation till begreppet otillåten påverkan. När respondenter uppmanas att definiera begreppet tystnadskultur sker det inte sällan

genom att peka på att det är något annat än otillåten påverkan och att det är viktigt att hålla isär de båda företeelserna. Otillåten påverkan ges i regel innebörden att någon extern part försöker påverka ett beslut eller ett handlande i organisationen genom hot eller andra maktmedel. Både tystnadskultur och otillåten påverkan pekas ut som möjliga orsaker till tystnad bland anställda, men av så pass olika karaktär att det är viktigt att hålla isär begreppen. Det går emellertid att konstatera att trots att denna uppfattning är vanligt förekommande, kopplas begreppen ofta samman, eller rent av blandas samman.

En analys av vilken innebörd som läggs i begreppet visar således på variationer. Vi har att göra med ett begrepp som i praktiken används för att beteckna olika saker. Även om många av våra respondenter tilldelar begreppet en liknande definition när de ombeds definiera begreppet användes det alltså också för att beskriva olika fenomen. I en fortsatt och fördjupad diskussion kring tystnadskultur i Göteborgs Stad är det därför viktigt att beakta skillnaden mellan begrepp och fenomen eftersom tystnadskultur enligt den övergripande definitionen som gjordes utifrån litteraturen enbart är ett av flera representerade sätt att förstå tystnadskultur som fenomen.

Vi har därmed att göra med ett begrepp som å ena sidan förenar, men som å andra sidan inte alls alltid handlar om samma sak. Begreppet tystnadskultur i Göteborgs Stad förenar genom att det finns en gemensam idé om att det är något negativt samt att vid mer begreppsorienterade diskussioner ges det ett något så när likartat innehåll. I praktiken när begreppet relateras till olika fenomen eller i de olika problematiseringarna, avses olika saker och därtill pekas olika aktörer ut som ansvariga: ibland är det politiker, ofta chefer men också understundom omgivningen.

Tystnadskulturens utbredning och fokus

Här vänds intresset mot hur respondenterna uppfattar utbredningen och som beskrivits är de flesta av uppfattningen att det inte råder en utbredd tystnadskultur. Däremot uttrycks ofta att det säkert finns

tystnadskultur någonstans i Göteborgs Stad. Inte sällan sker denna reflektion främst med hänvisning till socialtjänstens område och särskilt till ett tidigare uppmärksammat och omdiskuterat fall. Ibland är hänvisningen mer generell än så och handlar om att det i en så stor organisation som Göteborgs Stad rimligen borde finnas en tystnadskultur någonstans. Det är ingen i vår studie som menar att den egna vardagen präglas av en mer generell tystnadskultur. Att det finns någon annanstans handlar också ibland om att respondenter gör sig till talesperson för vissa aktörsgrupper som uppfattas omfattas av tystnadskultur och känna rädsla för att tala ut. Exempel på det är politiker som menar att centrala tjänstepersoner tystas, eller att det är personal ute i de operativa verksamheterna som inte vågar yttra sig på grund av dåligt ledarskap.

Det är slående att det ges få konkreta exempel på inom vilken verksamhet eller när det skulle förekomma en tystnadskultur. Det är i stället ett fåtal exempel som lyfts fram där det mest frekvent nämnda är från just socialtjänsten i utsatta områden. Som beskrivits förstås emellertid begreppet på olika sätt och ges olika innebörd. Det gör det svårare att bedöma förekomst och utbredning. Begreppet kan dyka upp som argument eller låna sig till att beteckna en formaliserad relation med tydliga informationsflöden. Till det ska läggas observationen att respondenter gärna signalerar att de tar tystnadskultur på allvar, oavsett om de upplever att det finns eller ej. Beskrivningar ges också av hur begreppet används för att "slänga sig med" och ett sätt att positionera sig.

Ett annat sätt att närma sig utbredningen är att ta sin utgångspunkt i respondenternas reflektioner kring det egna utrymmet att tala öppet. Att det finns en öppenhet och transparens att tala om sakförhållanden som rör den egna verksamheten beskrevs i inledningen som en central dimension av den offentliga förvaltningens organisering. Denna öppenhet antas stödjas av en tydlig formell organisation men förutsätter också en moral, ett "etos" (Lundquist, 1998), inom vilket det är viktigt att kunna tala öppet. Centralt blir då i vilken utsträckning respondenterna känner att de kan kommunicera kring olika aspekter av sitt yrkesutövande. Det ger en förståelse för i vilken

utsträckning de behöver kompromissa med värden som öppenhet och transparens.

Genomgående förmedlas en bild av att det i den egna arbetsgruppen och i relationen till närmaste chef finns en professionell grund och en öppenhet i relationerna. Tjänstepersonerna, som nästan uteslutande var i ledande positioner problematiserar inte alls sitt utrymme att uttrycka sig. De problematiseringar som förekommer handlar snarast om att det finns en tydlig hierarkisk ordning och att det i och med denna finns tydliga regler kring vem som kallar till, närvarar vid och representerar en funktion i exempelvis olika möten.

Tystnadskultur träder fram, om observationerna kring utbredning hårdras, som något som finns överallt. Begreppet är ytterst närvarande i diskussionen om Göteborgs Stad. Samtidigt är tystnadskultur något som finns i begränsad utsträckning. Det senare eftersom det inte enligt våra respondenter förefaller finnas någon mer utbredd tystnadskultur enligt gängse definitioner om att det är en kulturell ordning. Därmed inte sagt att det dels kan finnas som ett lokalt fenomen och kanske koppla till en specifik sak, dels kan finnas inte enskilda medarbetare som ibland kan känna sig hämmade att ta upp frågor och sakförhållanden för diskussion.

Summering kring begreppet och fenomenet tystnadskultur

Ansatsen och ambitionen i analysen var att skapa en förståelse för tystnadskultur som begrepp och fenomen i Göteborgs Stad. Vad som beskrivits är att tystnadskultur förstås i relation till olika problematiseringar som görs. Det har emellertid också framgått att olika fenomen åsyftas när begreppet tystnadskultur används, något som gör att olika aktörer och företeelser centreras i beskrivningar av vad som orsakar tystnadskultur. En betoning gjordes också på vikten av att separera begreppet tystnadskultur från fenomenet eftersom både problematiseringar av och förståelsen för vad begreppet avser att fånga skiljde

sig åt. Vi har att göra med vad som kan beskrivas som ett mångfasetterat fenomen eller ett *object multiple* (Law & Singleton, 2005). Det finns inte en enhetlig förståelse eller värdering av de problematiseringar som gjordes. Separationen mellan begrepp och fenomen möjliggör att vi kan förstå att tystnadskultur på samma gång kan vara ett begränsat och ett utbrett fenomen. Det är begränsat i bemärkelsen en kulturell ordning som manar till tystnad. Samtidigt är det utbrett i bemärkelsen att begreppet med sina olika innebörder tacksamt lånar sig till olika situationer och sammanhang.

En problematiseringsfunktion

Med de olika innebörder och problematiseringar som illustrerats är det inte särskilt överraskande att tystnadskultur kan beskrivas fylla olika funktioner. Det kan beskrivas som att tystnadskultur är ett fenomen som kan "böja handling runt sig" (Mouritsen, Mahama, & Chua, 2010), och det på olika sätt. Likväl finns det en underliggande gemensam nämnare: tystnadskultur fyller en roll som "problematiseringsfunktion" (Hansen & Mouritsen, 2007). Med problematiseringsfunktion avses att begreppet tystnadskultur bidrar till att problematisera olika förhållanden. Med den tydliga och delade konnotationen blir begreppet tystnadskultur effektivt för att signalera problem. En rad exempel har givits:

Det kan handla om att i vissa fall betecknar begreppet tystnadskultur det fenomen som lyftes fram i teoriavsnittet att det råder en organisatorisk tystnad kring något. Begreppet fyller då en funktion som en beskrivning av ett rådande förhållande som sammanfaller med begreppets mer generaliserade innebörd.

Det fyller emellertid även en funktion genom att låna sig till att kommunicera kring andra upplevda missförhållanden och problem. Det kan handla om uppfattningar om att det är för mycket fokus på yta och varumärkesbyggande, bristande ledarskap och brister i de formella relationerna mellan politiker och tjänstepersoner.

Ytterligare en funktion är att begreppet tystnadskultur sätter fokus på och skapar en relation till centrala värden för offentliga

organisationer om öppenhet och transparens. Begreppet skapar handling i form av att olika aktörer verksamma i Göteborgs Stad reflekterar över den egna arbetsplatsen och kommunen i stort. Det sker en mobilisering kring centrala värden, men initierar också konkreta åtgärder.

Tystnadskultur som centralt begrepp kan också förstås utifrån den funktion begreppet fyller genom att de problematiseringar som görs allokera ansvar för uppfattade missförhållanden och hjälper aktörer att initiera diskussioner kring missförhållanden. Med det starka signalvärde tystnadskultur som begrepp har i Göteborgs Stad skapas uppmärksamhet och riktning.

Begreppet tystnadskultur ska därför inte i första hand i kontexten Göteborgs Stad förstås som en beteckning på en ordning, utan i stället lånar sig beteckningen tystnadskultur till att tolkas som en problematiseringsfunktion. Det finns en gemensam mobilisering kring begreppet och en delad förståelse kring dess begreppsliga innebörd även om det sedan skiljer sig åt vad som i praktiken åsyftas när begreppet används. Som problematiseringsfunktion är begreppet effektivt för att skapa debatt och diskussion kring specifika (upplevda) företeelser.

Övergripande slutsats: tystnadskultur, en problematisk myt

Avslutningsvis återvänder vi här till mytbegreppet som diskuterades i teoriavsnittet. Tystnadskultur som begrepp utgör en del av myten som just nu dominerar i Göteborgs Stad. På ett begreppsligt plan pekar myten ut vad som är fel (tystnad) och vad som är rätt (öppenhet). Den centrala positioneringen av begreppet bör dock inte missförstås som en beteckning på en kulturell ordning som manar till tystnad. Snarare än en beteckning på ett kulturellt fenomen är begreppet tillsammans med den kritiska diskursen kring det en del av kulturen. Det pratas mycket om tystnadskultur, alltid med en negativ innebörd och omfattande åtgärder initieras. *Om något är därmed Göteborgs Stad en*

kommun med en organisationskultur som uppvisar en kritisk hållning till tystnadskultur.

Analysen har visat att begreppet tystnadskultur inte går att förstå som ett entydigt fenomen, utan att olika innebörder läggs i begreppet som vilar på olika problematiseringar. Det gör också att begreppet lätt erövrar en central position i diskussionen om Göteborgs Stad eftersom olika aktörer kan knyta an till det och se det som ett meningsfullt begrepp. Men det är inte som beteckning för ett fenomen som tystnadskultur som begrepp fyller sin mest centrala funktion. *Analysen visar att begreppet tystnadskultur framför allt är en problematiseringsfunktion. Med stöd i begreppet tystnadskultur sker problematiseringar av sinsemellan olika fenomen.* Det kan handla om fenomen som är i linje med de definitioner av tystnadskultur som görs i litteraturen. Där används begreppet för att beskriva en gemensam delad förståelse för vad som kan uttalas och ej, och det beskrivs hur tystnad uppstår när det finns en upplevd risk för repressalier. Men detta är enbart ett av flera fenomen som problematiseras med stöd i begreppet tystnadskultur. Begreppet tystnadskultur fyller också en funktion genom att användas för att signalera andra upplevda missförhållanden, mobilisera kring centrala värden eller peka ut ansvarsförhållanden.

Begreppet tystnadskultur framstår som ett kraftfullt begrepp i bemärkelsen att det fyller en funktion för många aktörer. Det är användbart. Alla organisatoriska val kommer emellertid med en risk eller en "kostnadssida". Bristen på precision i begrepp riskerar alltid att leda till felaktiga slutsatser. *I föreliggande fall kan det handla om att de åtgärder som beskrivits bara är inriktade på vissa av de fenomen analysen visat att tystnadskultur används för att beskriva.* Åtgärderna i form av handlingsplan och utbildningar är samtidigt generella i bemärkelsen att de vänder sig till hela staden och avgränsade eftersom de framför allt skjuter in sig på problem relaterade till tjänstepersonernas ledarskap på olika nivåer. Problematiseringarna av relationen mellan kommunstyrelsen och stadsledningskontoret avseende hur kommunikationen organiseras, eller ett hårt politiskt samtalsklimat, torde inte minska eller åtgärdas på grund av insatser som riktar in sig mot en repressiv kulturell ordning bland chefer. Rimligen leder

därmed upplägget för insatserna till att många ägnar sig åt något som har begränsad relevans för den egna verksamheten. I bästa fall blir det då en förstärkning kring vissa redan rådande värden. Det kan emellertid också föra med sig att andra viktiga utvecklingsområden försummas och i värsta fall att relationer och etablerade sätt att interagera försämras.

En effekt som framträder ur de empiriska beskrivningarna av användandet av begreppet tystnadskultur, är att en känsla av misstroende och misstänkliggörande sprids. Uttalanden om att det är ett begrepp som inte går att kritisera eftersom kritiken då i sig görs till ett bevis för begreppets riktighet, visar problematiken och förlänar begreppet samma karaktär som konspirationsteorier (Latour 2005). Utöver problematiken med att begreppet tystnadskultur inte går att kritisera riskerar det att signalera misstroende. Förtroende/misstroende har beskrivits förstärkas av parter signalerande till varandra om sin benägenhet att ha förtroende eller brista i det (Vosselman & van der Meer-Kooistra, 2009). Den osäkerhet en ledare eller chef känner att signaler om bristande förtroende indikerar, riskerar att bli självförstärkande och leda till att aktörer i organisationen föredrar att förlita sig på mer formaliserade sätt att interagera. Mot denna tolkning framstår utvecklingen mot en hög grad av formalisering av relationen mellan stadsledningskontoret och kommunstyrelsen som rimlig att förstå som en effekt av signalerade misstroenden. När parter upplever en risk, vilket är en rimlig reaktion på ett signalerat misstroende, är en formalisering en rimlig strategi eftersom det minskar hotet för att utsättas för godtycke (Kastberg, 2016).

Väg framåt: sluta prata om tystnadskultur

Det ligger delvis utanför rapportens syfte att normativt peka ut åtgärder och rimliga vägar framåt för Göteborgs Stad. En viss vägledning ger emellertid de gjorda observationerna. Med utgångspunkt i analysen och de dragna slutsatserna förefaller en fortsatt diskussion kring och agerande utifrån en generell existens av tystnadskultur i linje med de gängse definitionerna vara mindre konstruktiv. Risken förefaller vara stor att för mycket organisatorisk kapacitet läggs på något som i

sig inte är ett utbrett fenomen. Därtill bör risken för negativa effekter uppmärksammas.

En mer konstruktiv väg torde vara att kritiskt uppmärksamma de problematiseringar som nu förs samman under den lätt missledande beteckningen tystnadskultur. Problem med för starkt varumärkesfokus, för att ta ett exempel, löses knappast genom att tystnadskultur sätts i centrum utan snarare genom att fokusera på den grundläggande uppfattningen om hur en offentlig verksamhet kan och bör vara och vad som är en rimlig idealbild. Organiserandet av offentlig verksamhet har som påvisades i rapportens inledning från början handlat om att säkerställa öppenhet och transparens, tydliga relationer mellan politiker och tjänstepersoner och kanaler för att fånga upp missförhållanden. Ett återvändande till de traditionella idealen kring offentlig förvaltning kan därför vara ett första och grundläggande steg för en positiv utvecklingsdiskussion gällande just det problemet.

Avslutningsvis kommenteras den interna orienteringen som tystnadskultur i Göteborgs Stad har. När tematiken skärskådas för vad tystnaden avser och när och var i organisationen den observerats, framträder en bild som delvis kontrasterar det som beskrivs i internationell litteratur kring organisatorisk tystnad, tystnadskultur och åtgärder kring detta. I regel hamnar i litteraturen missförhållanden med ett allmänintresse i fokus och som har bäring på den offentliga sektorns förmåga att leverera service med rimlig kvalitet till invånarna. Det handlar exempelvis om felhantering av ärenden och kvalitetsbrister. De empiriska redogörelserna som utgör underlag här ger knappast några beskrivningar alls om att tystnad skulle gälla dessa dimensioner. Brukare, medborgare och invånare nämns inte alls i detta sammanhang, förutom att de kan orsaka tystnad av sorten otilllåten påverkan. I stället handlar diskussionen om tystnadskultur om interna relationer och förhållanden i bemärkelsen att det är anställda eller politiker som är de drabbade.

Referenser

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Abrahamson, E. (1996). Management fashion. *Academy of Management Review*, 21(1), 254-285. doi:10.5465/amr.1996.9602161572
- Alvesson, M., & Berg, P. O. (1988). *Företagskultur och organisationssymbolism: utveckling, teoretiska perspektiv och aktuell debatt*. Lund: Studentlitteratur.
- Asplund, J. (1970). *Om undran inför samhället*. Uppsala: Argos.
- Bagheri, G., Zarei, R., & Aeen, M. N. (2012). Organizational silence (basic concepts and its development factors). *Ideal Type of management*, 1(1), 47-58.
- Birnbaum, R. (2000). The life cycle of academic management fads. *The journal of higher education*, 71(1), 1-16.
- Brunsson, N., & Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. *Organization studies*, 21(4), 721-746. doi:10.1177/0170840600214003
- Callon, M. (1986). Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and fishermen of St Brieuc Bay. In J. Law (Ed.), *Power, action and belief*. London: Kegan Paul.
- De los Santos, J., Rosales, R., Falguera, C., Firmo, C., Tsaras, K., & Labrague, L. (2020). Impact of organizational silence and favoritism on nurse's work outcomes and psychological well-being. 55(4), 782-792. doi:https://doi.org/10.1111/nuf.12496
- Detert, J. R., & Treviño, L. K. (2010). Speaking Up to Higher-Ups: How Supervisors and Skip-Level Leaders Influence Employee Voice. 21(1), 249-270. doi:10.1287/orsc.1080.0405
- du Gay, P. (2000). In praise of bureaucracy: Weber-organization-ethics. 1-176.
- Ekström, H. (2021). *Finns det en tystnadskultur i Göteborgs Stad?* Göteborg: Göteborgs Stad

- Evetts, J. (2003). The Sociological Analysis of Professionalism: Occupational Change in the Modern World. *International Sociology*, 18(2), 395-415. doi:10.1177/0268580903018002005
- Freidson, E. (2001). *Professionalism. The Third Logic*. Chicago: The Chicago University Press.
- Grey, C., & Garsten, C. (2001). Trust, control and post-bureaucracy. *Organization studies*, 22(2), 229-250.
- Hall, P. (2021). Organisation. Tillit och dimensionering av personalgrupper. In L. Bringselius (Ed.), *Tillit och omdöme. Perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Hansen, A., & Mouritsen, J. (2007). Management accounting and changing operations management. In T. Hopper, D. Northcott, & R. Scapens (Eds.), *Issues in management accounting*. Harlow: Prentice Hall.
- Hart, E., & Hazelgrove, J. (2001). Understanding the organisational context for adverse events in the health services: the role of cultural censorship. *BMJ Quality Safety*, 10(4), 257-262.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Janis, I. (1982). *Groupthink: psychological studies of policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Jönsson, S., & Lundin, R. (1977). Myths and wishful thinking as management tools. In P. C. Nyström & W. H. Starbuck (Eds.), *Perscriptive Models of Organizations*. Amsterdam: North Holland.
- Kastberg, G. (2015). Ändamålsenlig organisering. Stadsdelsförvaltning, målkomplexitet och förändrad omvärld.
- Kastberg, G. (2016). Trust and control in network relations. A study of a public sector setting. *Financial Accountability & Management*, 24(8).
- Kish-Gephart, J. J., Detert, J. R., Treviño, L. K., & Edmondson, A. C. (2009). Silenced by fear: The nature, sources, and consequences of fear at work. *Research in organizational behavior*, 29, 163-193. doi:10.1016/j.riob.2009.07.002
- Kunda, G. (1992). *Engineering culture: control and commitment in a high-tech corporation*. Philadelphia.: Temple Univ. Press.

- Law, J., & Singleton, V. (2005). Object Lessons. *Organization*, 12(3), 331-355. doi:10.1177/1350508405051270
- Learmonth, M. J. P. A. (2005). Doing things with words: The case of 'management' and 'administration'. 83(3), 617-637.
- Llewelyn, S. (2003). What counts as "theory" in qualitative management research? Introducing five levels of theorizing. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 16(4), 34.
- Loyens, K., Maesschalck, J., Lewis, D., Moberly, R., & Vandekerckhove, W. (2014). Whistleblowing and power.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*: Studentlitteratur AB.
- Lundälv, J. (2021). Macchiariniaffären -en mediestudie. *Svensk kirurgi*, 79(4).
- Malmi, T., & Brown, D. A. (2008). Management control systems as a package – Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19(4), 287-300. doi:[http:// dx.doi.org/10.1016/j.mar.2008.09.003](http://dx.doi.org/10.1016/j.mar.2008.09.003)
- Martin, G., Chew, S., McCarthy, I., Dawson, J., & Dixon-Woods, M. (2023). Encouraging openness in health care: Policy and practice implications of a mixed-methods study in the English National Health Service. 28(1), 14-24. doi:10.1177/13558196221109053
- Modell, S. (2004). Performance Measurement Myths in the Public Sector: A Research Note. *Financial Accountability & Management*, 20(1), 39-55.
- Morrison, E. W., & Milliken, F. J. J. A. o. M. r. (2000). Organizational silence: A barrier to change and development in a pluralistic world. 25(4), 706-725.
- Mouritsen, J., Mahama, H., & Chua, W. F. (2010). Actor-Network Theory and the Study of Inter-Organizational Network-Relations. In H. Håkansson, J. Lind, & K. Kraus (Eds.), *Accounting in Networks*. New York: Routledge.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Peters. (1988). *Comparing public bureaucracies : problems of theory and method*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

- Peters, & Waterman, R. (1995). *In search of excellence : lessons from America's best-run companies*. London: HarperCollins.
- Pettigrew, A. (1979). On studying organizational cultures. *Administrative Science Quarterly*, 24(4), 570-581.
- Quayle, A. (2021). Whistleblowing and accounting for the public interest: a call for new directions. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7), 1555-1580. doi:10.1108/AAAJ-05-2020-4554
- Selznick, P. (1984). *Leadership in administration: a sociological interpretation*. Berkeley, California: Univ. of California Press.
- Vosselman, E., & van der Meer-Kooistra, J. (2009). Accounting for control and trust building in interfirm transactional relationships. *Accounting, Organizations and Society*, 34(2), 267-283.
- Waring, J. (2023). New development: Clinicians in management – past, present, future? *Public Money & Management*, 1-4. doi:10.1080/09540962.2023.2263242

Tidningsartiklar

- GP-2023-07-13 Ollin, H. (2023, 13 juli) Gerdas Gård - från hyllad till anmäld, Göteborgs-Posten s. 6-7
- GP- 2023-06-02 Holmqvist, A. Wasastjerna, J. (2023 2 juni) Strömmen (M) räknar med stärkt skydd för vittnen efter utredning, Göteborgs-Posten s.8
- GP-2022-04-19 Larsson, A. (2022 19 april) Elisabet Lann (KD) chockad över lokala politikens klimat, Göteborgs-Posten, s. 10-11
- GP-2022-04-13 Larsson, A. (2022, 13e april) Darvik är frustrerad över att alliansen inte kommit längre, Göteborgs-Posten, S. 8-9
- GP-2021-08-12 Andersson, D. (2021, 12e augusti) Politiker vill se insatser mot tystnadskulturen, Göteborgs-Posten, S. 6-7
- GP-2018-04-16 Verdicchio, M. & Sydvik, P. (2018, 16e april) Västlänken sågas av anställda, Göteborgs-Posten, s. 6
- GP-2019-11-20 Andersson, T. & Svensson, P. (2019, 20e november) Mattias Jonsson (S) kritiserar tidigare spårvägsbasens uttalande: "Förkastligt", Göteborgs-Posten

Förvaltningshögskolans rapporter

(pris inkl porto+moms)

- 24:167 Lotta Dellve och Gustaf Kastberg Weichselberger (red.)
Tystnadskultur? Två studier av Göteborgs Stads organisation.
- 140:- 23:158e Elin K. Funck och Tom S. Karlsson
När ett yttrande inte räcker. Hur kommuner hanterar ett utmanat självstyre. 90:-
- 23:166 Ertan Kantur
När ett yttrande inte räcker. Hur kommuner hanterar ett utmanat självstyre. 90:-
- 22:165 Ylva Norén Bretzer
Gamlestaden 2021. En medborgarundersökning i Gamlestaden, Göteborg. 90:-
- 22:164 Nanna Gillberg, Emma Ek Österberg och Patrik Zapata
Utbildningspliktens praktik – Västra Götaland 90:-
- 22:163 Lena Lindgren
Kan likvärdighet (vad det nu är) styras fram? Utvärdering av förskolans och grundskolans omorganisering i Göteborgs stad 90:-
- 21:162 Rebecka Berg och Jenny de Fine Licht
När kommunen sagt sitt. Efterprocessen vid kommunal vindkraftsetablering 90:-
- 21:161 Emma Ek Österberg, Maria Norbäck, Patrik Zapata och María José Zapata Campos.
Kommunen som upphandlare, entreprenör och arbetsgivare i arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda 90:-
- 21:160 Amelia Månsson
Varför får förändringsarbete inte fäste? En kritisk studie av Världskulturmuseernas arbete med hållbarhet 90:-
- 21:159 Dorian Francis
Prioriteringar i stadsbyggandet. En studie om Angereds Närsjukhus och den entreprenöriella stadsutvecklingens gränser 140:-
- 21:158 Elin K. Funck och Tom S. Karlsson
Handbok för systematiska litteratur- och dokumentstudier inom samhällsvetenskapen 140:-
- 20:157 Alexis Palma och Osvaldo Salas
Beslutsanalys och prognosmodeller. Simuleringar och fallstudier. 90:-
- 20:156 Alexander Nilsson
Patientcentrerad vård. En systematisk litteraturstudie om konceptets förverkligande 90:-
- 20:155 Ylva Norén Bretzer
Ordning och samordning. En utvärdering av 3 § LOV ordningsvakter i Gamlestaden, Göteborg. 90:-
- 20:154 Sime Zupan
Lokaljournalistiken som blåslampa. Medias inverkan på redovisningskvalitet i svenska kommuner 90:-
- 20:153 Petra Svensson (red.)
Att styra på tvären. Tre studier om tvärsektoriell koordinering och dess aktörer i offentlig förvaltning 140:-

19:152 Emilia Kahn och Amanda Lycke	
<i>Ömsesidigt förtroende eller rättsstatsprincipen? Vilket grundläggande värde prioriteras av EU-domstolen i förhandsavgöranden angående den europeiska arresteringsordern?</i>	90:-
19:151 Kerstin Bartholdsson, Louise Holm och Allison Östlund	
<i>Effektivitet och rättssäkerhet vid brandskyddstillsyn – utmaningar och målkonflikter för kommunala tjänstemän</i>	140:-
19:150 Petra Fogelholm, Jenny de Fine Licht, Peter Esaiasson	
<i>När beslutet fattas. När beslutet fattats. En studie av kommuners hantering av skolnedläggningar</i>	90:-
19:149 Sylwia Jedrzejewska	
<i>När hjärtat skriker av glädje och sorg. Hur faddrar påverkas av sitt frivilliga engagemang för ensamkommande flyktingbarn</i>	90:-
18:148 Magnus Thor	
<i>Revisionskvalitet i svenska kommuner. En studie om följsamhet mot redovisningsregleringen</i>	90:-
18:147 Louise Holm och Osvaldo Salas	
<i>Finanspolitiska åtgärder. En keynesiansk ansats</i>	90:-
18:146 Henry Bäck	
<i>Kommunrevisorers testamente</i>	90:-
18:145 Christoffer Matshede	
<i>Public Procurement and the Public-Private Value Conflict in the Transport Sector – A Research Model</i>	90:-
18:144 Kerstin Bartholdsson	
<i>Utveckling av medborgardialog – ett samarbete mellan Ale kommun och Ghanzi District i Botswana</i>	90:-
17:143 Lena Kindborg	
<i>64 % män. Kvinnor och män i kurslitteraturen vid Förvaltningshögskolan</i>	90:-
17:142 Robin Andersson	
<i>Samverkan i demokratins försvar. En studie om den offentliga sektorn, civilsamhället och arbetet mot våldsbejakande extremism</i>	140:-
17:141 Malin Isaksson	
<i>Kunskapsstaden Göteborg – varför och för vem? Tre organisationers syn på kunskap och Göteborg som kunskapsstad 2000–2016</i>	140:-
16:140 Therese Jakobsson och Helena Richardsson	
<i>Politik och förvaltning på nätet</i>	60:-
16:139 Carl Odhnoff	
<i>Att förstå EBP. Översättningar av idén om en evidensbaserad praktik i den svenska socialtjänsten</i>	60:-
16:138 Kerstin Bartholdsson och Ylva Norén Bretzer	
<i>Samordnande samverkan – En utvärdering av Samordningsförbundet Vänersborg/Mellerud</i>	60:-
16:137 Hanna Hellgren	
<i>Mellan pedagogisk professionalism och marknadsmässiga tekniker – Institutionella logiker i organisering av förskolan</i>	60:-

15:136 Nazem Tahvilzadeh	
<i>Socialt hållbar stadsutveckling? Stadsdelsnämnderna, stadsutvecklarrollen och sociala konsekvensanalyser i planeringen av Göteborgs stad.</i>	60:-
15:135 Gustaf Kastberg	
<i>Ändamålsenlig organisering. Förvaltningsstruktur, målkomplexitet och förändrad omvärld</i>	60:-
15:134 Inga-Lisa Adler	
<i>Medskapardemokrati. Interaktiva styrningsprocesser och medskapande dialogarbetsätt</i>	60:-
15:133 Johan Sandén	
<i>Mer papper, klokare barn? Hur lärares administrativa arbete kan påverka kvaliteten i skolan</i>	60:-
15:132 Andreas Lundstedt	
<i>Styrmeddelsens uttalande politik. En av studie av New Orleans kulturekonomiska landskap</i>	60:-
15:131 Kristofer Johansson	
<i>Den svenska polisens yrkeskultur. En studie av polisstudenters utbildningslitteratur</i>	60:-
14:130 Oliver Bjerhem och Peter Rundblom Andersson	
<i>Är ni med på noterna? En studie om kommunala redovisningsval och notavvikelser</i>	60:-
14:129 Anna Laurell och Jessica Moström Axelfelt	
<i>The Socio-Economic Impacts of CSR. A Case Study of Swedish-related Companies and Corporate Social Responsibility in Vietnam</i>	60:-
14:128 Louise Holm och Osvaldo Salas	
<i>Investeringskalkyl och beslutsteori. Verktyg för beslutsfattande under osäkerhet</i>	60:-
13:127 Maja Rhodin Edlund	
<i>Where did all the women go? Representation of women and men in the Standing Committees of the European Parliament</i>	60:-
13:126 Erik Bergman	
<i>Interkommunal samverkan – en nödvändig lösning på kommunala utmaningar</i>	60:-
13:125 Angelica Börjesson och Marcus Starcke	
<i>Politiska granskare. Den kommunala revisionens roll för kommunalt ansvarsutkrävande</i>	60:-
12:124 Mats Bengtsson och David Karlsson	
<i>Demokratins svängrum. Lokalpolitikens roll i den specialreglerade verksamheten</i>	60:-
12:123 Osvaldo Salas	
<i>Samhällsekonomiska utvärderingar</i>	60:-
12:122 Marcus Johansson	
<i>De som jagar makt mellan himmel och jord. – Om det civila samhällets roll vid implementeringen av jaktpolitiska EU-direktiv.</i>	60:-
11:121 Oskar Johansson	
<i>Lika men olika? – redovisning av effektivitet inom statliga myndigheter</i>	60:-
11:120 Louise Skoog	
<i>Alla följer partilinjen – en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken</i>	60:-
10:119 Osvaldo Salas, César Villanueva och Rebecka Villanueva Ulfgård	
<i>Välfärdspolitik under utveckling i Mexico</i>	60:-
10:118 Petra Svensson	
<i>"Den nya svenskinspirerade föräldrapenningen har haft avsedd verkan" – En studie av den tyska föräldraförsäkringens förändring ur ett jämställdhetsperspektiv</i>	60:-

10:117 Andrea Egerlundh och Isabella Enbågen	
<i>När det ideella blir offentligt... eller när det offentliga blir ideellt</i>	60:-
<i>En jämförande studie om möjligheten till ansvarsutkrävande i governance tidevarv</i>	
10:116 Elin Jakobsson	
<i>Global Policy Making on Climate Refugees – What is the Problem?</i>	60:-
10:115 Sara Bansmann	
<i>Bör staten försvara sig mot sina antagonister? Moderaternas och Socialdemokraternas ställningstaganden i FRA-frågan</i>	60:-
10:114 Margareta Lundberg Rodin	
<i>Chefer i korstryck. Att hantera krav i politiskt styrda organisationer</i>	60:-
10:113 Moa Aronsson	
<i>Medfinansiering Om relationen mellan stat och kommun i infrastrukturprojekt</i>	60:-
10:112 Richard Vahul	
<i>På väg mot en förbättrad kommunal redovisning. Konsekvenser av ett förändrat balanskrav</i>	60:-
09:111 Osvaldo Salas	
<i>Från utvandringsland till invandringsland. En analys av migrationsströmmar till och från Chile.</i>	60:-
09:110 David Ljung	
<i>Does Network Management Matter? The Coordination of Integration Policy Delivery at the Local Level in Sweden</i>	60:-
09:109 Johan Strömblad	
<i>Kan nätverksstyrning förenas med folkstyre? Stadsbyggnad, governance och demokrati i planeringen av Norra och Södra Älvstranden i Göteborg</i>	60:-
09:108 Gustaf Rönneklev	
<i>Att kasta pengar i sjön? En undersökning av nystartsjobbets direkta undanträngningseffekter</i>	60:-
09:107 Adiam Tedros	
<i>Lokala krisaktörer – Katastrofvolontärer eller profitörer? Den lokala krishanteringen i två kommuner under stormarna Gudrun och Per.</i>	60:-
08:106 Annika Berggren	
<i>Jämn könsfördelning på höga chefsnivåer. En studie om framgångsfaktorer</i>	slut
08:105 Christina Alvelins och Gabriella Sjöman	
<i>Vem tar ansvar för de nollplacerade? Om rehabilitering och försörjning för sjuka utan inkomst</i>	60:-
08:104 Nathalie Munteanu	
<i>Det bästa av två världar. - En studie om kommunala självstyrande skolor som hybrider i det svenska utbildningssystemet.</i>	60:-
08:103 Helena Öhrvall	
<i>De nya moderaterna? Om moderaternas socialpolitik i retorik och praktik under perioden 1999-2007</i>	
08:102 Lotta Valinder	60:-
<i>Pengar är inte allt. En studie av fyra högstadieskolor i Mellansverige.</i>	
08:101 Niklas Andersson	60:-
<i>De som fiskar efter makt. Om svensk fiskepolitik och intresseorganisationernas inflytande.</i>	

08:99	Andreas Ivarsson	60:-
	<i>Från Gudrun till Per – om kommunal krishantering, erfarenheter och förändring</i>	
08:98	Lars Johansson	60:-
	<i>Tjänsteförseelse - Disciplinansvar och påföljder i rättspraxis</i>	
08:97	Mathias Henriksson	60:-
	<i>Arenapolitik på 2000-talet – om kommuner som bestämmer sig för att satsa på en ny idrotts- och evenemangsarena</i>	
08:96	Staffan Kling	60:-
	<i>Organisationskulturens betydelse för hantering av tomrum</i>	
07:95	Andreas Gustavsson och Stefan Laang	60:-
	<i>Prat och handling – en studie om kommunernas pensionsredovisning.</i>	
07:94	Osvaldo Salas	60:-
	<i>Miljöhänsyn lönar sig. Samhällsekonomska följder av luftföroreningsminskningen i två peruanska städer: En cost-benefit-analys.</i>	
07:93	Marie Persson	60:-
	<i>Lojalitet & Konflikt. - En studie av förstalinjenchefens delade lojalitet inom hemtjänsten.</i>	
07:92	Emil Gustafsson, Michael Nilsson	60:-
	<i>Varför bäst i klassen? – En jämförandestudie av högstadieskolor i Göteborg</i>	
07:91	Adrian Nählinder	60:-
	<i>"Nej, gudskelov". Om (förekomsten av) styrning och påverkan av hur professionella organisationer arbetar med högskolans tredje uppgift.</i>	
07:90	Osvaldo Salas	60:-
	<i>Rörligheten på arbetsmarknaden bland invandrare. En litteraturöversikt.</i>	
07:89	Daniel Bernmar	60:-
	<i>Aktörer, nätverk och spåragnar: EN studie i organiserandet av ett trafikpolitiskt projekt</i>	
07:88	Viveka Nilsson	60:-
	<i>Genusperspektivet vid Sahlgrenska akademien</i>	
06:87	Lena Lindgren	60:-
	<i>Arbetsmarknadspolitik "på det nedersta trappsteget". En utvärdering av projekt ENTER</i>	
06:86	Sara Brorström	60:-
	<i>Något utöver det vanliga - en studie av sex kommunala projekt.</i>	
06:85	Jane Backström	60:-
	<i>Inget är för evigt - en studie av sextimmarsdagen i Kiruna.</i>	
06:84	Pierre Donatella	60:-
	<i>Bra och dåliga årsredovisningar - En studie om kvalitetsskillnader.</i>	
06:83	Vicki Johansson red.	slut
	<i>Tillsynens mångfasetterade praktik inom det sociala och hälso- och sjukvårdsområdet.</i>	
06:82	Anders Björnsson	60:-
	<i>Max Weber - inblickar i en tid och ett tänkande.</i>	
06:81	Alexander Baena	60:-
	<i>Varför slösas det samtidigt som det sparas? - en studie om budgetproblematik i kommunal verksamhet.</i>	
06:80	David Karlsson	60:-
	<i>Den svenska borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande och den lokala demokratin.</i>	

05:79 Kerstin Bartholdsson	60:-
<i>Tre nyanser av grönt: Om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön.</i>	
05:78 Björn Brorström, Stellan Malmer, Viveka Nilsson	60:-
<i>Varför tillväxt i kommuner? En studie av nyckelaktörers uppfattningar</i>	
05:77 Thomas Vilhelmsson	60:-
<i>Kommunala pensionsavsättningsbeslut.</i>	
05:76 Henry Bäck, Folke Johansson & Adiam Tedros	60:-
<i>Ledarskap och lokalsamhälle i lokal politik – Fyra politiska initiativ i Göteborg och Stockholm i komparativ belysning.</i>	
05:75 Östen Ohlsson & Björn Rombach	60:-
<i>Den friska organisationen.</i>	
05:74 Henry Bäck, Nina Granqvist, Siv Sandberg, Sundback	60:-
<i>Svenskt och finskt i kommunerna.</i>	
5:73 Charlotta Ekman	
<i>Varför görs det ris i Åhus? Om mötet mellan näringslivspolitik och etableringsstrategi.</i>	
05:72 Sven Siverbo (red.)	60:-
<i>Evolutionsteori för offentliga organisationer.</i>	
05:71 Nazem Tahvilzadeh	60:-
<i>Minoritetsmedier i Göteborgs Stad. En studie om integration, makt och icke-beslut i stadspolitiken.</i>	
05:70 Sven Siverbo	60:-
<i>Inkomstutjämning och kommunalekonomiska incitament</i>	
05:69 Andreas Ivarsson	60:-
<i>På väg mot paradoxala resultat? En studie av möjligheter till ökad handlingskraft genom resultatstyrning av sektorsövergripande frågor inom statsförvaltningen med jämställdhetspolitiken som exempel.</i>	
05:68 Sofie Cedstrand	60:-
<i>Idealism till salu? Om ideella organisationers strategival och dess demokratiska betydelse.</i>	
04:67 David Karlsson & Carina Andersson	
<i>84% män. Kvinnor och män i kurslitteraturen.</i>	
04:66 Björn Brorström & Sven Siverbo	60:-
<i>Skattehöjning enda lösningen? Om ekonomiska problem och behov av avceremonialisering och självständighet.</i>	
04:65 Anders Falk	
<i>Varför lyckades Geriatriken? En fallstudie av två verksamhetsområdens implementering av balanserad styrkort inom hälso- och sjukvården.</i>	
04:64 Daniel Lindin & Josip Mrnjavac	
<i>Varför blir det detta pris? En studie i hur kommuner sätter sina tomtpriser.</i>	
04:63 Elisabeth Ravenshorst	60:-
<i>Den sensuella organisationen . Ett perspektiv på kommuner och dess chefskap.</i>	
04:62 Katrin Söderlind	
<i>Målstyrning av grundskolan. En fallstudie i Partille kommun.</i>	
	60:-

04:61 Henry Bäck och Maritta Soinen	
<i>Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas särskilda informationsinsatser till invandraväljare vid 2002 års val.</i>	60:--
04:60 Anette Gustafsson	
<i>Vem är feminist? Om politiska könsideologier i svensk kommunpolitik.</i>	60:--
04:59 Henry Bäck	
<i>Av de många ett. Västra Götlandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skiljelinjer</i>	60:--
04:58 Tobias Johansson	
<i>Kollision eller konfirmation? - Ett möte mellan transaktionskostnadsteorin och kommunal äldreomsorg.</i>	60:--
04:57 Anna Berg och Charlotta Fagring	
<i>Internationella reglers påverkan på kommunal redovisning -Ett resultat av anpassning eller anpassning som ett resultat</i>	60:--
04:56 Aida Alic och Pernilla Wallén	
<i>Centralisera mera? Hur organiseras inköpsfunktionen i en kommun för en bättre efterlevnad av LOU?</i>	60:-
03:55 Mats Lindblad	
<i>Perspektiv på europeisk integration i svensk riksdag. Jämförande analyser av riksdagsdebatterna om grundlagsändringarna 1994 och 2003 angående överlåtelse av beslutsrätt till EG/EU.</i>	60:-
03:54 Mia Davidsson	
<i>Kommunala upphandlare - En studie om hur de fattar beslut.</i>	60:-
03:53 Mats Bengtsson	
<i>Kvinnor och Män i lokalpolitiken.</i>	60:-
03:52 Peter Arkevåg, Björn Brorström, Carina Andersson och Tobias Johansson	
<i>För bra för för få - Årsredovisningar inom staten.</i>	60:-
03:51 Johan Berlin och Eric Carlström	
<i>Balans eller nonchalans? - En studie av kommuner som beviljats extra finansiellt stöd av staten.</i>	60:-
03:50 Roger Andersson	
<i>Praktisk kommunal upphandling.</i>	60:-
03:49 Carina Andersson med flera	
<i>Interojurer.</i>	60:-
03:48 Kajsa Värna och Birgitta Örnfeldt	
<i>Långlivade förvaltningschefer - strateger som verkar utan att synas.</i>	60:-
02:47 Paula Rodrigo Blomqvist	
<i>Från assimilation till separation. Den finska invandrargruppens krav på finskspråkig undervisning.</i>	60:-
02:46 Henry Bäck, Gunnar Gjelstrup, Folke Johansson, Jan Erling Klausen (red)	
<i>Lokal politik i storstad - stadsdelar i skandinaviska storstäder.</i>	60:-
02:45 Lena Andersson-Felé	
<i>När gamla vårdar ännu äldre ...</i>	60:-

02:44 Björn Brorström och Sven Siverbo <i>Framgångsrik vändning.</i>	60:-
02:43 Ann-Charlotte Bengtsson och Eva-Britt Pettersson <i>Modell för kvalitetsmätning inom äldreomsorgen – Finns det något samband mellan kvalitet och kostnad?</i>	60:-
02:42 Joacim Rydmark <i>Beslut under osäkerhet - En experimentell mikrovärldsstudie av metoder för att hantera osäkerhet vid ledning och beslutsfattande i komplexa och dynamiska miljöer.</i>	60:-
02:41 Anna Holmqvist <i>Beslutsprocesser och investeringskalkyler i fastighetsbranschen. En jämförelse mellan allännyttiga och börsnoterade fastighetsbolag.</i>	60:-
02:40 Carina Andersson <i>Tidens ekonomi.</i>	60:-
02:39 Patrik Johansson <i>Vem tar notan? Skandaler i svensk offentlig sektor.</i>	60:-
02:38 Conny Pettersson <i>Från Global idé till lokal praktik - Om näringspolitik för hållbar utveckling.</i>	60:-
02:37 Gustaf Kastberg <i>Omsorg om Marknaden - En studie av hur reglerna på en offentlig marknad skapas och förändras.</i>	60:-
01:36 David Karlsson <i>Sveriges kommunala kulturpolitiker.</i>	60:-
01:35 Anders Björnsson <i>Systemskiften - En explorativ essä.</i>	60:-
01:34 Henry Bäck, Sven Siverbo och Björn Brorström <i>Ny politisk organisation i Härryda och Stenungsund.</i>	60:-
01:33 Maria Palm <i>Maxtaxa - en studie av nytt avgiftssystem inom den kommunala barnomsorgen.</i>	60:-
01:32 Alexandra Jönsson <i>Den sociala dialogen i EU och jämställdheten i Europa.</i>	60:-
01:31 Björn Brorström och Pär Falkman <i>Kommunal redovisning – teoriutveckling.</i>	60:-
01:30 Niklas Theodorsson <i>Det lokals uppror - Om aktionsgrupper i den kommunala demokratin.</i>	60:-
00:29 Theresa Larsen <i>Kommunerna som arbetsgivare.</i>	60:-
00:28 Björn Brorström <i>Kommunalekonomen - några funderingar om förutsättningar, förhållningssätt och professionell utveckling.</i>	60:-
00:27 Östen Ohlsson & Björn Rombach <i>Organisationspyramiden och Buridans Åsna - en lagom teori.</i>	60:-
00:26 Jenny Svärd <i>Bestående nätverk – en studie av den sociala dimensionens betydelse.</i>	60:-

00:25 Lillemor Bergman och Virginia Leinen	
<i>Ekonomisk information i vården – en studie om styrmodellens påverkan på förhållnings sättet till ekonomisk information.</i>	60:-
00:24 Rolf Solli, Peter Demediuk and Rob Sims	
<i>Chief Finance Officer in local government – Sweden vs Australia.</i>	60:-
00:23 J. Henrik Bergström	
<i>Hur ölskatterna sänktes – Om lobbning, pilsner och pluralism.</i>	60:-
99:22 Björn Brorström	
<i>Institutioner och institutionell förändring Perspektiv, teori och tillämpning på kommunal utveckling.</i>	60:-
99:21 Ylva Mühlenbock	
<i>När det lokala tar hand om det centrala Hur två kommuner omvandlar den statliga styrningen av skolan.</i>	60:-
99:20 Malgorzata Erikson	
<i>Frihet inom rollen - den politiska ledningens betydelse för en kommuns utveckling i ett längre perspektiv.</i>	60:-
99:19 Sven Siverbo	
<i>Kommuner och ekonomisk kris - en studie av kommuner som sökt extra finansiellt stöd av staten.</i>	60:-
99:18 Pär Falkman	
<i>Statlig redovisning ur två perspektiv.</i>	60:-
98:17 Anette Gustafsson, David Karlsson och Paula Rodrigo Blomqvist	
<i>Forskning att räkna med</i>	60:-
98:16 Katarina Orrbeck	
<i>Finansiella rapporter och ekonomiska krav - politikernas perspektiv.</i>	60:-
98:15 Björn Brorström och Rolf Solli	
<i>Ekonomistyrning har betydelse.</i>	slut
98:14 Björn Rombach	
<i>Nöjdhetsmätningar - en kritisk granskning av attitydundersökningar i sjukvården.</i>	slut
98:13 Björn Brorström, Henry Bäck, Sven Siverbo och Annika Svensson	
<i>Ingen nämnd - Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken.</i>	60:-
98:12 Henry Bäck och Folke Johansson	
<i>Politisk decentralisering i skandinaviska storstäder.</i>	60:-
98:11 Sven Siverbo	
<i>Kapacitet att handla? Om politisk styrning och omprövning av verksamhet på lokal nivå.</i>	60:-
97:10 David Karlsson	
<i>Kommunerna och rättvisan.</i>	60:-
97:9 Patrik Johansson och Jonas Persson (red)	
<i>KommunAktuellt nummer 5 1997 – sju betraktelser.</i>	60:-
97:8 Björn Brorström och Bo Hallin	
<i>Varför är kommuner framgångsrika? En studie av framgångens kännetecken och orsaker.</i>	slut
97:7 Östen Ohlsson och Björn Rombach	
<i>Res pyramiderna.</i>	60:-
97:6 Hasse Ekstedt och Stellan Malmer	
<i>Ränta är priset för att vänta - En analys av den kommunala kalkylräntan.</i>	60:-

97:5 Björn Brorström, Rolf Solli och Östen Ohlsson <i>Minihandbok i utvärdering.</i>	slut
96:4 Anna Cregård och Patrik Johansson <i>89 % män – Vem skriver kurslitteraturen?</i>	60:-
96:3 Rolf Solli <i>Kommunalekonomen i imperfektum, presens, futurum eller i cyberspace.</i>	slut
96:2 Henry Bäck och Maritta Soininen <i>Invandrarna, demokratin och samhället.</i>	60:-
96:1 Björn Brorström och Björn Rombach <i>Kommunal förändringsobenägenhet.</i>	60:-